


3 1761 11970711 5



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119707115>

CAI XY 2

-70 C50

Government
Publications

Issue No. 1-19

Thursday, October 15, 1970

Monday, October 19, 1970, Halifax, N.S.

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Fascicule No 1-19

Le jeudi 15 octobre 1970

Le lundi 19 octobre 1970, Halifax, N.-É.

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

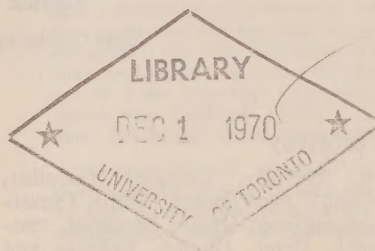
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

les sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Thompson
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité,

Michael B. Kirby,

Patrick J. Savoie,

Joint Clerks of the Committee.

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Lefebvre, McNulty, Lessard (*LaSalle*), Douglas (*Assiniboia*), Prud'homme, Smith (*Saint-Jean*) and Cobbe replaced Messrs. Marceau, Prud'homme, Hogarth, Osler, Ouellet, Roberts and Breau on October 15, 1970.

Messrs. Marceau, Hogarth, Osler, Breau, Prud'homme and Laprise replaced Messrs. Lefebvre, Lessard (*LaSalle*), Douglas (*Assiniboia*), Cobbe, Smith (*Saint-Jean*) and Fortin on October 16, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

MM. Lefebvre, McNulty, Lessard (*LaSalle*), Douglas (*Assiniboia*), Prud'homme, Smith (*Saint-Jean*) et Cobbe remplacent MM. Marceau, Prud'homme, Hogarth, Osler, Ouellet, Roberts et Breau le 15 octobre 1970.

MM. Marceau, Hogarth, Osler, Breau, Prud'homme et Laprise remplacent MM. Lefebvre, Lessard (*LaSalle*), Douglas (*Assiniboia*), Cobbe, Smith (*Saint-Jean*) et Fortin le 16 octobre 1970.

ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Thursday, October 8, 1970.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Inman:

That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February 1968, and alternative proposals on the same subjects;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

That the quorum of the Committee be 17 members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when 7 members are present so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to retain the services of three specialists to assist it in its work; and that it also be empowered to retain the clerical and stenographic help deemed advisable by the Joint Chairmen;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee and made part of the records thereof;

That the following Senators be appointed to act on behalf of the Senate on the Special Joint Committee, namely, the Honourable Senators Cameron, Ferguson, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Langlois, McDonald, Thompson and Yuzyk; and

That a message be sent to the House of Commons requesting that House to unite with this House for the above purpose and to select, if the House of

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat, le jeudi 8 octobre 1970.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald, propose, appuyé par l'honorable sénatrice Inman,

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour nommer un comité mixte spécial des deux chambres pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;

Que le comité ait le pouvoir de choisir, parmi ses membres, ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité ait le pouvoir de faire rapport quand il y a lieu, de faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et d'imprimer au jour le jour les documents et témoignages que peut ordonner le comité;

Que le comité ait le pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada; et

Que le quorum soit fixé à 17 membres, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision. Il recommande également que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le comité soit autorisé à retenir les services de trois spécialistes pour le seconder; et qu'il soit aussi autorisé à retenir les services des experts, commis et sténographes dont les coprésidents pourront avoir besoin;

Que les documents recueillis et les témoignages entendus à ce sujet au cours de la dernière session soient déferés au comité et fassent partie de ces dossiers;

Que les sénateurs dont les noms suivent soient nommés pour agir au nom du Sénat au sein de ce comité mixte spécial, savoir: les honorables sénateurs Cameron, Ferguson, Flynn, Giguère, Grosart, Lamontagne, Langlois, McDonald, Thompson et Yuzyk; et

Qu'un message soit adressé à la Chambre des communes demandant à cette Chambre de s'unir au Sénat aux fins ci-dessus indiquées et de choisir, si la

Commons deems advisable, some of its Members to act on the proposed Special Joint Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ATTEST:

Le Greffier du Sénat

ROBERT FORTIER

Clerk of the Senate

Chambre des communes l'estime opportun, certains de ses membres qui feront partie du comité mixte spécial proposé.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ:

Order of Reference of The House of Commons

Ordre de renvoi de la Chambre des Communes

Thursday, October 15, 1970

Le jeudi 15 octobre 1970

Resolved,—That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to examine and report upon proposals, made public, or which are from time to time made public by the Government of Canada, on a number of subjects related to the Constitution of Canada during the course of the comprehensive review of the Constitution of Canada, which review was agreed upon at the Constitutional Conference of the Prime Minister of Canada and the Premiers and Prime Ministers of the Provinces in February, 1968, and alternative proposals on the same subjects;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers, and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to adjourn from place to place within Canada;

That the quorum of the Committee be 17 members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when 7 members are present so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to retain the services of three specialists to assist it in its work; and that it also be empowered to retain the clerical and stenographic help deemed advisable by the Joint Chairman;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee and made part of the records thereof;

That the following Members be appointed to act on behalf of the House of Commons on the Special Joint Committee, namely: Messrs. Alexander, Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Fortin, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Ouellet, Roberts, Rowland and Woolliams.

ATTEST:

Il est résolu,—Qu'un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit nommé pour faire une étude et un rapport sur les propositions, rendues publiques ou qui sont à l'occasion rendues publiques par le gouvernement du Canada, sur un certain nombre de sujets touchant la constitution du Canada au cours de l'étude complète de la constitution du Canada, étude dont on avait convenu à la Conférence constitutionnelle du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres des provinces, en février 1968, et sur d'autres propositions concernant les mêmes sujets;

Que le comité ait le pouvoir de choisir, parmi ses membres, ceux qui feront partie des sous-comités qu'il peut estimer opportuns ou nécessaires;

Que le comité ait le pouvoir de siéger durant les séances et les ajournements de la Chambre des communes;

Que le comité ait le pouvoir de faire rapport quand il y a lieu, de faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et d'imprimer au jour le jour des documents et témoignages que peut ordonner le comité;

Que le comité ait le pouvoir de se transporter d'un lieu à un autre au Canada;

Que le quorum soit fixé à dix-sept, à condition que les deux Chambres soient représentées, chaque fois que doit se tenir un vote, s'adopter une résolution ou se prendre une autre décision. Il recommande également que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions aux fins de recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il y a au moins sept membres présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que l'autorisation lui soit accordée de retenir les services de trois spécialistes pour le seconder; et demande aussi l'autorisation de retenir les services de commis et de sténographes dont il pourrait avoir besoin;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis à ce sujet au cours de la dernière session soient déferés au comité et fassent partie intégrante des archives;

Que les députés désignés pour représenter la Chambre des communes au sein dudit comité soient MM. Alexander, Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Fortin, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Osler, Ouellet, Roberts, Rowland et Woolliams.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, October 15, 1970

(1)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 8:30 p.m. for the purpose of organization.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Fergusson, Flynn, Lamontagne and McDonald (*Moosomin*). (5).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Cobbe, Brewin, Fairweather, Gibson, Lessard (*LaSalle*), Hopkins, Lachance, MacGuigan, Lefebvre, Douglas (*Assiniboia*), Smith (*Saint-Jean*) and McNulty. (13).

Also present: From the House of Commons: Mr. Prud'homme, M.P.

The Joint Clerk of the Committee attending and having called for motions to elect the Joint Chairmen from the Senate and from the House of Commons sections of the Special Joint Committee, the Honourable Senator McDonald (*Moosomin*) moved, seconded by the Honourable Senator Cameron, that the Honourable Senator Lamontagne be elected Chairman from the Senate section.

On motion of Senator Fergusson, it was

Agreed,—That nominations for Chairman of the Senate section be closed.

There upon, the Joint Clerk declared the Honourable Senator Lamontagne elected Chairman from the Senate section.

Mr. Brewin moved, seconded by Mr. Lachance, that Mr. MacGuigan be elected Chairman from the House of Commons section.

On motion of Mr. Lessard (*LaSalle*), it was

Agreed,—That nominations for Chairmen of the House of Commons section be closed.

Thereupon, the Joint Clerk of the Committee declared Mr. MacGuigan elected Chairman from the House of Commons section.

The Joint Chairmen thanked the Committee for the honour bestowed on them.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presiding, the meeting continued.

On motion of Senator Cameron, it was

Agreed,—That the Committee print 1000 copies of its Bilingual Minutes of Proceedings and Evidence and, as a supplementary issue, an index prepared by the Library of Parliament.

On motion of Mr. Fairweather, it was

Agreed,—That the Joint Chairmen and 5 members, appointed by the Joint Chairmen after usual discussion do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 15 octobre 1970

(1)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada se réunit ce soir à 8 h 30 pour fins d'organisations.

Membres présents:

Représentant le Sénat: Mme Fergusson et MM. les sénateurs Cameron, Flynn, Lamontagne et McDonald (*Moosomin*). (5).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Cobbe, Brewin, Fairweather, Gibson, Lessard (*LaSalle*), Hopkins, Lachance, MacGuigan, Lefebvre, Douglas (*Assiniboia*), Smith (*Saint-Jean*) et McNulty. (13).

Aussi présent: De la Chambre des communes: Monsieur Prud'homme.

Le cogreffier du Comité se dit prêt à recevoir les candidatures aux postes de coprésidents représentant le Sénat et la Chambre des communes au Comité. L'honorable sénateur McDonald (*Moosomin*) propose, avec l'appui de l'honorable sénateur Cameron, l'honorable sénateur Lamontagne au poste de président représentant le Sénat.

Mme Fergusson propose et il est

Convenu,—que la période de mise en candidature au poste de président de la section du Sénat soit close.

Le cogreffier déclare l'honorable sénateur Lamontagne président de la section du Sénat.

Monsieur Brewin propose, avec l'appui de M. Lachance, M. MacGuigan au poste de président de la section de la Chambre des communes.

Sur proposition de M. Lessard (*LaSalle*), il est

Convenu,—que la période de mise en candidature au poste de président de la section de la Chambre des communes soit close. Le coprésident remercie le Comité de l'honneur qu'on lui confère.

Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil et la séance se poursuit.

Le sénateur Cameron propose et il est

Convenu,—que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires bilingues des procès-verbaux et témoignages et, en fascicule séparé, un index préparé par la Bibliothèque du parlement.

M. Fairweather propose et il est

Convenu,—que le coprésident et cinq membres, nommés par le coprésident après délibération, forment le sous-comité du programme et de la procédure.

On motion of Mr. Lachance, it was

Agreed,—That the Joint Clerks, as directed by either of the Joint Chairmen, be authorized to advertise the Committee's hearings.

On motion of Senator Fergusson, it was

Agreed,—that the Joint Clerks, be authorized to obtain or purchase such books and documents as the Joint Chairmen may direct from time to time.

On motion of Mr. Allmand, it was

Agreed,—That the Committee continue the services of Mr. David L. McWilliam, as Legal Adviser at a salary of \$1,500.00 per month, Mr. Jacques Malouin, as Economic Adviser at a salary of \$1,250.00 per month, and Mr. Richard G. Gervais, as Executive Assistant at a salary of \$1,250.00 per month, subject to the approval of Mr. Speaker.

Mr. Lessard (*LaSalle*) moved,

That at all public meetings, briefs supported by oral presentation, but not fully read into the record, be printed, at the discretion of the Joint Chairmen, as an appendix to the Minutes of Proceedings and Evidence of the day on which such an oral presentation was made.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

Mr. Allmand moved,

That the necessary support staff, as directed by either of the Joint Chairman, be authorized to proceed or accompany the Committee from place to place in Canada.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

On motion of Mr. Brewin, it was

Agreed,—That the Joint Chairmen be authorized to set the dates, places and itinerary for the Committee's public hearings in Nova Scotia and Prince Edward Island.

Senator Cameron moved,

That the Joint Clerks have prepared name cards for each Committee member.

After debate, the question being put, the motion was *adopted*.

Mr. Lachance raised the question of providing simultaneous interpretation for those in attendance at Committee hearings while the Committee is sitting outside of Ottawa. Debate followed.

At 9:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Lachance propose et il est

Convenu,—que les cogreffiers, selon les directives de l'un des coprésidents, soient autorisés à annoncer la date des séances du Comité.

Sur proposition du sénateur Fergusson, il est

Convenu,—que les cogreffiers soient autorisés à obtenir ou acheter les brochures et les documents que le coprésident peut parfois recommander.

Sur proposition de M. Allmand, il est

Convenu,—que le Comité retienne les services de M. David L. McWilliam, comme conseiller juridique avec un traitement de \$1,500 par mois, M. Jacques Malouin, comme conseiller économique avec un traitement de \$1,250 par mois, et M. Richard G. Gervais, comme directeur adjoint avec un traitement de \$1,250 par mois, sous réserve de l'approbation de l'Orateur.

Monsieur Lessard (*LaSalle*) propose,

Que toutes les séances publiques, les mémoires présentés verbalement, mais qui ne sont pas entièrement inclus dans les dossiers, soient imprimés, à la discrétion du coprésident, en appendice aux procès-verbaux et témoignages du jour où cette déclaration verbale a été faite.

Après délibération, la proposition est mise aux voix et adoptée.

Monsieur Allmand propose,

Que le personnel de soutien nécessaire, selon les directives de l'un des coprésidents, soit autorisé à accompagner le comité partout au Canada.

Après délibération, la proposition est mise aux voix et adoptée.

Sur proposition de M. Brewin, il est

Convenu,—que les coprésidents soient autorisés à fixer les dates, les endroits et l'itinéraire des séances publiques du Comité en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard.

Le sénateur Cameron propose,

Que les cogreffiers préparent des papillons d'identification pour chaque membre du Comité.

Après délibération, la proposition est mise aux voix et adoptée.

Monsieur Lachance soulève la question de l'interprétation simultanée pour ceux qui assistent aux séances du Comité à l'extérieur d'Ottawa. Le débat se poursuit.

A 9 h 10 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Monday, October 19, 1970.

(2)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day in the Ballroom of the Lord Nelson Hotel, Halifax, Nova Scotia, at 5:15 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Le lundi 19 octobre 1970

(2)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit aujourd'hui à la salle de bal de l'Hôtel Lord Nelson, Halifax (Nouvelle-Écosse), à 5 h 15 de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

*Members present:**Representing the Senate:* Senator Yuzyk.—(1).*Representing the House of Commons:* Messrs. Allmand, Gibson, Lachance, Laprise, MacGuigan, McQuaid and Osler.—(7).*Witnesses:* His Worship Mayor O'Brien, Mayor of Halifax; Mr. T. William Sommerville, Associate Professor of Law, Dalhousie University; and Mr. Donald J. Duff, Vice-President (Planning), Nova Scotia College of Arts and Designs.

The Joint Chairman made a statement on the Committee's work after which he introduced the members of the Committee.

His Worship Mayor O'Brien welcomed the Committee to Halifax after which he made a statement. His Worship was thanked and withdrew.

The Joint Chairman introduced Professor Sommerville who made a statement and was questioned. Later, the questioning being completed, Professor Sommerville was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Duff who made a statement and was questioned. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

At 7:25 p.m. the Committee adjourned to later this day.

EVENING MEETING
(3)

The Committee resumed at 8:25 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present: Same as at the afternoon meeting.*Witnesses:* His Honour Judge Peter J. O'Hearn, Judge of the County Court for Halifax County; Father Léger Comeau President, *Fédération Francophone de Nouvelle-Écosse*; Mr. Denis Patterson, Law Student, Dalhousie University; Professor Peter Dale, Department of Political Science, St. Mary's University; Dr. J. R. MacCormack, Professor of History, St. Mary's University; Mr. N. A. J. Wedderburn, President, Nova Scotia Association for the Advancement of Coloured People, and Chairman, National Black Coalition; and Mr Ian M. Bayly, Naval Architect and Professional Engineer.

The Joint Chairman introduced His Honour Judge O'Hearn. His Honour made a statement after which he was questioned. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

Father Comeau was introduced and made a statement after which he was questioned. Later, the questioning being completed, he was thanked and excused.

Mr. Patterson was introduced by the Joint Chairman, made a statement and was questioned. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Miss Susan MacKasey, Mr. W. J. Dalton and Miss Linda Epstein, made statements.

Later, the questioning of Mr. Patterson being completed, he was thanked and excused.

*Membres présents:**Représentant le Sénat:* Le sénateur Yuzyk.—(1)*Représentant la Chambre des Communes:* MM. les députés Allmand, Gibson, Lachance, Laprise, MacGuigan McQuaid, et Osler.—(7).*Témoins:* Son honneur le maire O'Brien, d'Halifax; MM. T. William Sommerville, professeur associé de droit, Université Dalhousie; et Donald J. Duff, vice-président (planification), Nova Scotia College of Arts and Designs.

Le coprésident fait un exposé des travaux du Comité; il présente ensuite les membres de ce même Comité.

Son honneur le maire O'Brien souhaite la bienvenue à Halifax aux membres du Comité; il fait ensuite une déclaration. On remercie M. le maire et celui-ci se retire.

Le coprésident présente le professeur Sommerville qui fait une déclaration et répond aux questions. L'interrogatoire terminé, le professeur Sommerville est remercié et il se retire.

Le coprésident présente M. Duff qui fait une déclaration et répond aux questions. L'interrogatoire terminé, le témoin est remercié et il se retire.

A 7 h 25 du soir, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la soirée.

SÉANCE DU SOIR
(3)

Le Comité reprend ses travaux à 8 h 25 du soir. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents: Les mêmes que cet après-midi.*Témoins:* L'honorable juge Peter J. O'Hearn de la Cour du comté d'Halifax; le père Léger Comeau, président, Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse; M. Denis Patterson, étudiant en droit, Université Dalhousie; le professeur Peter Dale, Département des sciences politiques, St. Mary's University; J. R. MacCormack, professeur d'histoire, St. Mary's University; M. N. A. J. Wedderburn, Président, Association de la Nouvelle-Écosse pour l'avancement des gens de couleur, et président de la *National Black Coalition*; et M. Ian M. Bayly, architecte naval et ingénieur professionnel.

Le coprésident présente l'honorable juge O'Hearn. Celui-ci fait une déclaration, et répond ensuite aux questions. L'interrogatoire terminé, on remercie le témoin qui se retire. On présente le père Comeau; celui-ci fait une déclaration et répond ensuite aux questions. L'interrogatoire terminé, on le remercie et il se retire.

Le coprésident présente M. Patterson qui fait une déclaration et répond ensuite aux questions. Au cours de l'interrogatoire, sur l'invitation du coprésident, M^{lle} Suzanne MacKasey, M. W. J. Dalton et Mlle Linda Epstein, font des déclarations.

L'interrogatoire de M. Patterson terminé, on le remercie et il se retire.

The Joint Chairman introduced Professor Dale who made a statement and was questioned. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Wedderburn who made a statement and was questioned. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Mr. Barnett Halderman and Mr. Ed Hearn made statements.

Later, the questioning of Mr. Wedderburn being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Bayly. The witness made a statement, was questioned after which he was thanked and excused.

The Joint Chairman thanked the witnesses and the members of the audience who had participated in the meeting.

At 11:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le coprésident présente le professeur Dale qui fait une déclaration et répond aux questions. L'interrogatoire terminé, le témoin est remercié et il se retire.

Le coprésident présente M. Wedderburn qui fait une déclaration et répond aux questions. Au cours de l'interrogatoire, sur l'invitation du coprésident, MM. Barnett Halderman et Ed Hearn font des déclarations.

L'interrogatoire de M. Wedderburn terminé, on le remercie et il se retire.

Le coprésident présente M. Bayly. Le témoin fait une déclaration, et répond aux questions; ensuite, on le remercie et il se retire.

Le coprésident remercie les témoins et les membres qui ont participé aux délibérations de la séance.

A 11h 15 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael B. Kirby

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, October 19, 1970

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I am pleased to call to order this meeting of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons of Canada on the Constitution of Canada.

This Committee is charged with the responsibility of considering proposals which have been made and are being made to amend and change the Constitution of Canada. It begins its sittings here in the Atlantic region at a sensitive and indeed terrible time in our country's history. Because of the events of the last few days, quite a number of members of the Committee will be delayed in joining us. Understandably many want to attend the funeral of the Honourable Pierre Laporte and, as a result, will be joining the Committee only tomorrow night after the funeral has taken place. The Committee will also postpone its meeting tomorrow afternoon during the time of the funeral. The meeting scheduled for Wolfville will be held tomorrow evening rather than tomorrow afternoon.

The meeting will be conducted just as a meeting would be conducted in Ottawa with all the parliamentary rules applying to it. This means that there will be translation in both official languages. Unfortunately only those at this table, the members of the Committee, have the benefit of that. We hope before our hearings are finished to extend the advantages of translation to those who come here to participate in our hearings as well. It also means that all the words which are spoken here are recorded and subsequently transcribed and published in the official minutes and proceedings of this Committee. It means also, of course, that we are bound by rules of parliamentary conduct and parliamentary speech in our proceedings.

Before we begin to hear from those whom we have come to hear, I would like to introduce to you the members of our Committee. As I mentioned other members will be joining us tomorrow at least as many more as are now here. My own name is Mark MacGuigan representing the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario. The Senator with us today is Senator Paul Yuzyk from Fort Garry in Manitoba. Representing the House of Commons we have Mr. Warren Allmand from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; Mr. Gérard Laprise representing the riding of Abitibi in the Province of Quebec; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth in Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; and Mr. E. B. Osler representing Winnipeg South Centre. That, ladies and gentlemen, is our cast. I am now very pleased to turn to Mayor Allan O'Brien, the Mayor of the City of Halifax, who would like to offer some words of welcome to the Committee.

Mr. Allan O'Brien (Mayor of the City of Halifax): Mr. Chairman and members of the Committee, I am pleased on behalf of the citizens of Halifax to welcome the members of the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution to Halifax for your meetings here.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 19 octobre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, je suis heureux de recommencer les séances de ce comité spécial mixte sur la Constitution du Canada composé des députés et des sénateurs canadiens.

Notre comité a la responsabilité d'étudier les propositions qui ont été présentées ou qui sont encore présentées en vue de modifier et de changer la Constitution du Canada. Nous commençons à siéger ici dans la région atlantique à Halifax, et nous vivons évidemment une époque terrible dans l'histoire de notre pays. A cause de la nature des événements des derniers jours, un bon nombre de membres du Comité ne pourront se joindre à nous tout de suite. Certains iront aux funérailles de M. Pierre Laporte et donc, ils se joindront au Comité seulement demain soir après les funérailles. Par suite également de cet événement, le Comité remettra ses séances de demain après-midi pendant les funérailles. La réunion à Wolfville aura lieu demain soir plutôt que demain après-midi.

La réunion se déroulera comme cela se fait dans nos salles à Ottawa, c'est-à-dire que nous appliquerons tout le Règlement du Parlement. Ceci veut dire qu'il y aura traduction dans les deux langues officielles du Canada; malheureusement, seuls les membres du comité ont des écouteurs. Nous espérons avant la fin des séances de pouvoir fournir ce service de traduction aux personnes qui participent à nos réunions également. Ce qui veut dire également que toutes les paroles sont enregistrées, transcrites et publiées ensuite dans le compte rendu officiel du comité et il s'ensuit donc que nous sommes liés par le Règlement parlementaire en ce qui concerne le droit de parole au Parlement.

Avant de commencer à entendre nos témoins que nous sommes venus entendre, je tiens à vous présenter d'abord les membres de notre Comité à l'heure actuelle. Je vous répète qu'il y a beaucoup d'autres membres qui se joindront à nous demain, en tout cas le double du nombre qui se trouve ici aujourd'hui. Mon nom est Mark MacGuigan. Je représente la circonscription de Windsor-Walkerville, en Ontario. Le sénateur qui est avec nous, c'est M. Paul Yuzyk de Fort Garry, au Manitoba. Les représentants de la Chambre des communes sont M. Warren Allmand, de Notre-Dame-de-Grâce au Québec; M. Gérard Laprise qui est le député d'Abitibi, dans la province de Québec; M. Colin Gibson de Hamilton-Wentworth en Ontario; M. Georges Lachance de la circonscription de Lafontaine, Province de Québec; et M. E. B. Osler de Winnipeg-Sud-Centre. Eh bien, voici, mesdames messieurs, notre groupe. Je suis maintenant fort heureux de donner la parole au maire d'Halifax, M. Allan O'Brien qui voudrait vous accueillir dans sa ville.

M. Allan O'Brien (maire d'Halifax): Monsieur le président et les membres du Comité, je suis heureux au nom des citoyens d'Halifax d'accueillir les membres du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, qui est chargé d'étudier la Constitution du Canada.

[Texte]

It seems to me a first-rate idea that you should meet in the various centres across the country and we, being one of the capital cities of a province which was one of the originals in Confederation, extend to you a particularly hearty welcome.

We, in Halifax, are interested and concerned about the future of our country. By the size of the audience here today you might assume that we are not interested in the Constitution. However, very few of our citizens are familiar with the niceties of constitutional questions but this does not reflect any absence of concern in them for the future of Canada and the relationship of its parts to the whole. I might say, in my capacity as President of the Union of Nova Scotia Municipalities this year, that we have decided not to make a presentation on behalf of that union to your Committee, but rather to accept the position which is being worked out for presentation to your Committee by the Joint Committee of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities and the various provincial associations of municipalities across the country.

If I may though I would just like to express the hope that constitutional revision in Canada will come to grips with the needs of the present and the future, recognizing particularly the role for local decision-making as one of the possible bulwarks against the kind of alienation of which we are all aware among citizens and citizens of particular groups such as the youth, the poor, and so on. It does seem to me that if we can find a way to recognize the opportunity for decision-making at the local level, we may find people more able and more willing to have a sense of participation in the affairs of their own country. I am aware of the risks of over-consultation in the terms of delays in decision-making, but I think it is essential that whatever our Constitution may be and whatever way it may read, it not impede solutions to the problems of the cities.

With those few remarks, I hope all of you feel very much at home in this city which is a city of Canada, your city as much as mine. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Mayor.

I will now, ladies and gentlemen, invite our first witness, Professor Sommerville of the Faculty of Law at Dalhousie University to come forward. I should perhaps explain to those present that our format is to invite the witness to make his presentation, then to allow Committee members to ask some questions and at a fairly early stage to allow those who are present at the meeting also to make comments or to ask questions. Obviously with the number here present at the moment, we cannot expect very wide audience participation but considering the fact that we are three hours late in starting this meeting—due to no fault of our own but to a vote in the House of Commons which we all had to attend today—we are pleased to see that there is anyone in the audience at all. I am confident when the meeting tonight begins at the regularly scheduled time we will have a much better representation of local citizens.

[Interprétation]

Il me semble que c'est une excellente idée de vous réunir dans les diverses villes du Canada et nous sommes l'une des capitales provinciales d'une province, justement qui a été parmi les premières à se joindre à la Confédération. Donc, nous vous accueillons avec beaucoup de chaleur.

Nous, d'Halifax, nous intéressons et nous nous préoccuons bien sûr de l'avenir de notre pays. D'après le nombre de personnes qui assistent à cette réunion, vous pouvez peut-être vous imaginer que nous ne nous intéressons pas à cette question. Toutefois, très peu de citoyens sont au courant des détails de la Constitution, mais ceci ne veut pas dire que nous ne nous préoccupons pas de l'avenir du Canada et des relations qui doivent exister entre les parties et l'ensemble. Je puis dire, à titre de président de l'Union des municipalités de la Nouvelle-Écosse cette année, que nous avons décidé de ne pas présenter d'instances au nom de cette union des municipalités, auprès de votre Comité, mais plutôt d'accepter la position qui a été élaborée, pour vous la soumettre, par le Comité mixte de la Fédération des maires et des municipalités du Canada ainsi que par les diverses associations provinciales des municipalités à travers le Canada.

S'il m'est permis de dire quelque chose, j'espère que la révision constitutionnelle au Canada permettra de faire face aux problèmes actuels et à venir, en reconnaissant notamment le rôle de prise de décision qui doit être joué au niveau local, et ceci sera une espèce de bouclier contre l'aliénation que l'on constate chez les citoyens et chez les citoyens de certains groupes, notamment chez les jeunes ou chez les pauvres. Il me semble donc que si nous pouvons trouver un moyen de reconnaître l'occasion de permettre au niveau local de prendre des décisions, nous pourrions, je pense, faire en sorte que les gens soient plus disposés à participer et aient plus l'impression de participer aux affaires de leur propre pays. Je sais très bien les risques que comportent les consultations excessives en ce qu'elles retardent la prise de décisions, bien sûr. Mais je crois qu'il est essentiel que, quelle que soit notre constitution, qu'elle n'empêchera pas justement que l'on règle les problèmes des villes.

Après ces quelques propos, je vous invite à vous sentir bien chez vous dans cette ville-ci, qui est une ville du Canada, la vôtre autant que la mienne. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur le maire.

Mesdames et messieurs, je vais maintenant inviter notre premier témoin, le professeur Sommerville de la Faculté de droit de l'université de Dalhousie, à s'approcher. Je pourrais peut-être expliquer à l'assistance notre façon de procéder. Nous demandons au témoin de présenter ses idées, après quoi les membres du Comité posent des questions au témoin, puis ceux qui sont présents dans la salle peuvent faire des commentaires ou poser des questions. Étant donné qu'il n'y a pas beaucoup de monde dans la salle, la participation de l'assistance sera peut-être un peu faible, mais à cause d'un vote à la Chambre des communes auquel nous avons dû participer aujourd'hui, nous sommes arrivés trois heures en retard. En tout cas, nous sommes heureux qu'il y ait quelqu'un dans la salle. Vu que la réunion de ce soir se tiendra à l'heure prévue, nous aurons très probablement une meilleure représentation de la population locale.

[Text]

I would now like to introduce Professor William Sommerville from the well-known law school at Dalhousie University. Mr. Sommerville is Associate Professor of Law there. As a former law teacher myself I have met him many times in the past in many parts of the country. Not only at law teachers' meetings but also in his capacity as an adviser to the Nova Scotia government at the federal-provincial conferences. We are very pleased that Professor Sommerville who also teaches constitutional law at Dalhousie is able to come before us today to give us his views on the Constitution.

Mr. William Sommerville (Associate Professor, Faculty of Law, Dalhousie University): Thank you, Mr. Chairman. I am an Associate Professor of Law at Dalhousie and I do teach, among other things, Constitutional Law. As the Chairman mentioned I have been a member of the Nova Scotia delegation to the recent Federal-Provincial Constitutional Conferences by virtue of my position as an academic teacher of the subject. I also have noted that I am involved as Constituency President for the Honourable Robert Stanfield in Halifax. I mention that only by way of saying that my remarks today are made by myself as a teacher and do not represent the views of any other person, party or government.

As the advance warning of your coming was not very great I do not pretend that my remarks today will be all that comprehensive and I may wish to submit a more extensive written brief at a later date. I may also say that a few of our law students are present this afternoon and I believe there will be larger numbers here this evening. They will have a presentation to make at that time.

Events of the past two weeks have made clear that a discussion of the Canadian Constitution is not an academic exercise, but an exercise in survival. I think my main concern about Canada is that it survive. The constitution can change, but the country must survive.

Like most Canadians I look to the federal government to bring us together in this country. If that means that the full powers of the federal government have to be used to meet the violence which challenges our existence as a state, then so be it.

Constitutions need change. They need to be so constructed that they can grow with a country. Periodically they need revision. In my view the existence of democracy means that peaceful change is the only acceptable method.

In this connection let me digress momentarily. The term "political prisoner" has been bandied about as though such a person is a being somehow superior to the common murderer, rapist or thug. Even the government has shied away from the use of the term. When a person, by force of arms, challenges the duly-elected representatives of the people in a democratic state he places himself far outside the ranks of heroes. His action may be politically motivated, but is nonetheless an evil to be eliminated quickly and efficiently, unless we wish to hand over to him the mantle of office.

Thus the first duty of the federal government is to defend the constitution against threats of violent overthrow. The Prime Minister and his government are now doing this and I applaud them.

[Interpretation]

Je vous présente maintenant le professeur William Sommerville qui est maître de conférences à cette école reconnue, la Faculté de droit de Dalhousie. Comme je suis un ancien professeur de droit moi-même je l'ai rencontré plusieurs fois, non seulement à des réunions de professeurs de droit mais également lorsqu'il était conseiller du gouvernement de la Nouvelle-Écosse aux conférences fédérales-provinciales. Donc, nous sommes très heureux que le professeur Sommerville qui enseigne également le droit constitutionnel à l'université de Dalhousie ait pu venir nous faire connaître ses idées sur la Constitution.

M. William Sommerville (Professeur à la Faculté de droit de l'université de Dalhousie): Merci, monsieur MacGuigan. Je suis professeur associé de droit constitutionnel à l'Université Dalhousie et j'enseigne, entre autres sujets, le droit constitutionnel. J'étais membre de la délégation de la Nouvelle-Écosse à la récente conférence fédérale-provinciale sur la Constitution, à titre de professeur en matière constitutionnelle. De plus, je fais fonction de président de circonscription pour l'honorable M. Robert Stanfield à Halifax. Je puis dire que mes propos d'aujourd'hui sont faits en mon nom personnel, comme professeur, et ne représentent pas les vues d'une autre personne, d'un autre parti ou gouvernement.

A bref délai, je ne prétends pas évidemment que mes propos d'aujourd'hui seront très complets. Je présenterai peut-être, plus tard, un mémoire écrit plus complet. Quelques-uns de nos étudiants en droit sont présents cet après-midi mais ce soir, il y en aura plus, un plus grand nombre, et ils présenteront leur mémoire à ce moment-là. Les événements des deux dernières semaines indiquent que la discussion de la Constitution canadienne n'est pas un exercice de pure forme, mais c'en est un qui nous permettra de survivre. Je pense que ma principale préoccupation au sujet du Canada, c'est que le pays puisse survivre. La Constitution peut changer, mais le pays doit survivre.

La plupart des Canadiens se tournent vers le gouvernement fédéral pour unifier notre pays et je pense que tous les pouvoirs du gouvernement fédéral doivent être utilisés pour faire face à la violence.

Les constitutions ont besoin d'être modifiées et elles doivent pouvoir prendre de l'expansion; elles ont aussi besoin d'être révisées. A mon avis, l'existence de la démocratie signifie que des changements pacifiques constituent la seule méthode acceptable.

A ce sujet, je vais faire une petite digression ici. Le mot «prisonnier politique» a été mentionné comme si l'on considérait les responsables comme des êtres supérieurs au meurtrier bandit ordinaire. Même le gouvernement n'a pas voulu utiliser ce terme. Lorsque, dans un pays démocratique, quelqu'un provoque le gouvernement élu par la force des armes, il est loin de se conduire en héros. Évidemment ces actions sont peut-être motivées par la politique, mais à moins qu'on veuille lui donner le pouvoir, il se met hors-la-loi.

Donc, il s'agit d'abord pour le gouvernement fédéral de défendre la Constitution contre la violence. Et c'est ce que le premier ministre et le gouvernement font, et je les approuve.

Alors que dire maintenant de changements pacifiques pour assurer la meilleure constitution possible pour le

[Texte]

What then of peaceful change to ensure the best possible constitution for Canada—a constitution wherein the aspirations of all Canadians must be given the fullest possible expression.

Here again, I suggest, the federal government and Parliament must also take the leading role in shaping the future of the constitution. I refer here to the elected members of Parliament.

This suggestion, incidentally, leaves out any of you who are Senators. With all respect to your personal qualifications and character, I believe you are out of place in a democratic state. All of the provinces of Canada have recognized this in abolishing their upper chambers. If the federal government had the good sense to abolish the Senate tomorrow, your assembly would disappear without even affecting the collective consciousness of Canadians. Whether it is allowed to exist or not your assembly is, quite simply irrelevant to our life and times. Neither should the Senate be elected. Canada is blessed with more than enough competing bodies of elected officials as it is.

To return to my subject. After attending a number of the constitutional conferences and seeing the piecemeal way in which topics are discussed and after seeing regional interests presented by all provinces and after seeing the personal bias of various governments stand out, I come to an obvious conclusion. This method of approaching the constitution is so abysmally glacial that a new ice age could be on us before a decision could be reached on changes of any significance.

My considered opinion is that constitutional changes must come by way of politically-sponsored specific proposals which the proposer will stand behind and for which he will campaign. The distinctions drawn between sections of the BNA Act by the various Fulton-Favreau formulas should not be adopted.

As a beginning, the federal government should draft a basic constitutional document containing essentially the present provisions of the BNA Act and related statutory parts of our constitution together with an entrenched Bill of Rights. Those who now entrust the courts with the lives and liberty of us all but would not trust them to interpret a Bill of Rights are surely inconsistent in their fears.

This draft constitution when passed through Westminster and Ottawa should come into force on ratification of two thirds of the Canadian provinces, regardless of size. It is it opposed in some provinces, the federal Prime Minister should be prepared to fight politically in those provinces for its passage. If it fails to be ratified within two years, it should be resubmitted to the House of Commons and upon passage again in that body by simple majority it should be proclaimed as the constitution of Canada.

Once this is accomplished, any change of any kind should be made by way of passage in the Canadian House of Commons and ratification by two thirds of the provinces. A province should be able to initiate amendments and have them come into force on being ratified by two thirds of all provinces and a simple majority of the federal House of Commons.

Let me say something about the provinces and territories of Canada. The Yukon and Northwest Territories with their vast natural riches constitute a benefit for all

[Interprétation]

Canada, une constitution qui répondrait aux aspirations de tous les Canadiens?

Je prétends donc que le gouvernement et le Parlement doivent jouer un rôle de premier plan en vue de modeler notre nouvelle Constitution et je parle ici des membres élus du Parlement.

Cette suggestion incidemment laisse de côté tous les sénateurs. Sauf le respect que je vous dois, messieurs, je pense que vous n'avez de place dans un pays démocratique. Toutes les provinces du Canada ont reconnu ce fait en abolissant leur Chambre haute. Si le gouvernement avait le bon sens d'abolir le Sénat demain, votre assemblée disparaîtrait sans toucher à la conscience collective des Canadiens. Que vous ayez ou non le droit d'exister, peu importe, cela ne correspond nullement à notre époque et à notre mode de vie. Il n'est pas nécessaire non plus que les sénateurs soient élus.

Donc, pour revenir maintenant au sujet, après avoir assisté à un certain nombre de conférences constitutionnelles où les sujets sont discutés petit à petit, les intérêts régionaux présentés par les provinces et après avoir vu évidemment la position de chaque gouvernement, j'en conclus ce qui suit cette méthode d'aborder la Constitution est si glaciale que peut-être l'ère glaciaire sera arrivée avant qu'on puisse décider de faire des changements d'une certaine importance.

Je prétends que la modification constitutionnelle doit arriver par des propositions proposées par les organismes politiques sur lesquelles on fera une campagne électorale. Les distinctions tirées entre les articles de l'Acte de l'Amérique du nord britannique en vertu des diverses formules Fulton-Favreau ne devraient pas être adoptées.

D'abord le gouvernement fédéral devrait rédiger un document constitutionnel de base contenant essentiellement les dispositions actuelles de l'Acte de l'Amérique du nord britannique ainsi que les sections statutaires pertinentes de notre constitution et y insérer une déclaration des droits de l'homme. Ceux qui confient aux tribunaux le soin de notre liberté et de nos vies à tous, mais qui ne leur laisseraient pas le soin d'interpréter une déclaration des droits de l'homme ne sont certainement pas logiques en ce qui concerne leurs craintes.

Donc, cet avant-projet constitutionnel passerait par Westminster et Ottawa, et serait ensuite mis en vigueur par suite de son adoption par les deux tiers des provinces canadiennes, quelle que soit l'importance de ces provinces. Si certaines provinces s'y opposaient, le premier ministre du gouvernement fédéral devrait être prêt à lutter, du point de vue politique, pour la ratification de ces mesures par ces provinces. S'il n'y a pas ratification dans les deux ans, le projet devrait être soumis de nouveau à la Chambre des communes et après adoption de nouveau par une majorité simple, il devrait être proclamé comme étant la constitution du Canada.

Une fois cette étape franchie, toute modification de quelque sorte que ce soit devrait être apportée par l'adoption à la Chambre des communes et la ratification par les deux tiers des provinces. Toute province devrait pouvoir amorcer des amendements et les mettre en vigueur à la suite de leur ratification par les deux tiers des provinces et par une simple majorité à la Chambre des communes.

Maintenant un mot au sujet des provinces et territoires du Canada. Le Yukon et les territoires du Nord-Ouest

[Text]

Canadians. The citizens of those territories are worthy of the highest respect from us all. This does not mean that the territories and their resources should be turned over to the few who happen to live there.

The Yukon Territory and all waters, lands and ice in it extending to the geographic North Pole should be united with the present Province of British Columbia.

The Northwest Territories and all waters, lands and ice in them extending to the geographic North Pole should be united with the three present provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba provided that they agree to form one region, state or province.

These Territories should not be given to these provinces without a price.

Substantial sums should be payable from each Western united region to the present four Atlantic provinces on conditions that they too join to form one united region.

Ontario and Quebec, already with vast riches within their boundaries should receive no compensation, but in the event should no longer have to bear the burden of their poor Atlantic neighbours.

Once Canada has become five regions the requirements for constitutional change should be approval by three fifths of the regions and a simple majority of the House of Commons.

Thank you for your kind attention. I have certainly limited my remarks to a few areas.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Professor Sommerville. Despite the brevity of your remarks, you have made the proposals to us of major importance. Several of these could be picked out but I would mention the one that you have made as to how we should get a new constitution. As you mentioned, progress at the conferences that are taking place in Ottawa between the federal government and the provinces seems to be at a snail's pace and the suggestion that you make could very well break the deadlock. I take it you feel that the federal government should take the initiative in doing this since the federal government would be the body that would present the draft Constitution.

Professor Sommerville: I think this has to be done. If the federal government were to put forward a document, the provinces or indeed anyone who wanted to discuss it to see some areas where they could agree. Perhaps some sort of trading could take place. In the present situation, where individual topics are taken up at the rate of two or three a year, a province cannot give in on one subject because the *qui pro quo* might not even be on the agenda until three years in the future. It is perhaps dangerous to speak that way, but I think the federal government might find some support from the people if they were to come forward with a proposal that they were confident of and prepared to stake themselves on.

• 1735

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson, you wanted to ask something?

[Interpretation]

étant donné leurs vastes richesses naturelles constituent évidemment un avantage considérable pour les Canadiens. Les gens des territoires méritent notre plus grand respect, mais ceci ne veut pas dire évidemment qu'il faudrait remettre ces territoires et leurs ressources aux quelques gens qui vivent là.

Le Yukon, par exemple et tous les cours d'eau, les terrains et la glace qu'il contient, s'étendant géographiquement jusqu'au Pôle Nord, devrait être rattaché à la province de la Colombie britannique.

Les territoires du Nord-Ouest, tous les cours d'eau, les terrains et la glace qu'ils contiennent, s'étendant géographiquement jusqu'au Pôle Nord, devraient être rattachés aux trois provinces actuelles de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, pourvu qu'elles acceptent de former une région, un état ou une province.

Donc, ces territoires ne devraient pas être donnés à ces provinces sans exiger un certain prix.

Des sommes considérables devraient être versées par chacune des régions unies de l'Ouest aux quatre provinces actuelles de l'Atlantique à condition qu'elles se joignent elles aussi pour former une région unie.

L'Ontario et le Québec qui ont déjà de vastes richesses dans leur territoire ne devraient pas recevoir de compensation, mais elles ne devraient plus payer les frais de leurs pauvres voisins dans les provinces atlantiques.

Lorsque le Canada sera composé de cinq grandes régions, les changements constitutionnels devraient être soumis à l'approbation par les trois-cinquièmes de la population des régions et par une simple majorité à la Chambre des communes.

Je vous remercie de votre attention. J'ai limité mes remarques à quelques propos simplement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, professeur Sommerville. En dépit de vos courtes remarques, vous avez fait de très importantes propositions. On peut en signaler plusieurs, mais je vais faire allusion à votre proposition quant à la méthode d'obtenir une nouvelle constitution. Comme vous l'avez dit, les progrès réalisés au cours des conférences fédérale-provinciales tenues à Ottawa sont très lents et la proposition que vous avancez pourrait bien accélérer les choses. Vous croyez que le gouvernement fédéral doit prendre l'initiative à ce sujet car c'est lui qui devra proposer l'avant-projet de la nouvelle constitution.

M. Sommerville: Je crois que c'est ce qu'il faut faire. Si le gouvernement fédéral voulait présenter un document, les provinces ou toute autre personne qui voudrait en discuter pour trouver des domaines d'entente, pourraient peut-être en arriver effectivement à une entente. À l'heure actuelle, où les sujets individuels sont discutés en raison d'un ou de deux par année, une province ne peut pas laisser de côté un sujet, car la contrepartie ne sera peut-être pas inscrite à l'ordre du jour avant trois ans. Il est dangereux peut-être de s'exprimer ainsi, mais le gouvernement fédéral recevrait peut-être l'appui du public s'il avançait une proposition en laquelle il avait foi et sur laquelle il serait prêt à miser.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson, avez-vous une question à poser?

[Texte]

Mr. Gibson: Yes, Mr. Chairman. Professor, your paper reflects the research and scholarship ability that you have. It bristles with problems and I find it very provocative and stimulating.

Your remarks on the Senate are quite popular in the country, as we have gone around. As a new member of Parliament, just elected in 1968, I shared your view when I first was elected but, having been a member for two years, I have had some experience in gaining some access to the work done by the Senate.

I think it makes a darn good headline to say: "Abolish the Senate". It is attractive because the average age there is older than in the House of Commons. But I ask you, sir, do you not think that the work done by the Special Senate Committee on Poverty, the Special Senate Committee on the Mass Media, the work done when the Coyne affair was brought out and also the fantastic amount of amendment work that is done in the Senate and which never gets any publicity by reason of its being a chamber where one gets a sober second look at the Common's legislation, often passed hastily and under great pressure in that body, do you not think that adding all these things together, we should be looking for a reformed Senate rather than no Senate?

Mr. Sommerville: What you say about the work that has been done in the Senate is probably true. When you get together in a group, a body of 90 or 100 men and women with the experience of the people in the Senate, they should by rights be able to come up with some significant contribution. If the Senate is to stay with us, then I would certainly argue in favour of expanding the work that they have to do.

My difficulty with it, at the risk of putting more work on those of you who are members of the House of Commons, may simply mean that, when bills are going through the House of Commons, the members will have to pay a little more attention to them, without having the back-up of the Senate. It would certainly give rise to far more committees and much more work as far as the members of the House of Commons are concerned, but again, I think this is useful and I think it is a direction in perhaps which Parliament is moving now; that is, expanding the committee work of members.

My main difficulty with the Senate is that I find very little reason for that particular group of people being the ones to carry out this work in the sense that the population of Canada has had no voice in their selection apart from the election of a particular prime minister who may make the appointments. Their appointment is certainly very indirect. I think if people are going to play a vital role in legislation in this country, if they are going to amend bills that are put forward from the House of Commons, if they are going to make policy recommendations, then it seems to me that such people should have their roots, as it were, in the same sort of situation as the elected members of Parliament have, and that is, be responsible to the people of the country.

I realize that they do not do things very often that are going to get them into a scrap with the Prime Minister but there is no way in which they are really responsible to the population; which leads obviously to the question of election as a possible reform. It might have the notable effect of making the Senate a more desirable place than

[Interprétation]

M. Gibson: Ce document traduit le talent de recherche que vous avez. A cause de la foule de problèmes qu'il soulève, c'est un document stimulant.

Vos remarques sur le Sénat sont très appréciées dans le pays, d'après ce que nous avons entendu de part et d'autre au cours de notre tournée. Lorsque j'ai été élu il y a deux ans, je partageais votre point de vue. Depuis 2 ans, j'ai pu me rendre compte du travail qu'accomplit le Sénat. C'est très bien de dire: «Abolissons le Sénat». C'est très séduisant puisque la moyenne d'âge y est supérieure à celui de la Chambre des Communes. Cependant, ne croyez-vous pas que le travail du comité spécial du Sénat sur la pauvreté, celui sur les mass media, le travail accompli lors de l'affaire Coyne et tous les amendements dont on ne parle jamais au Sénat parce que le Sénat est un organisme qui passe au second plan, ne croyez-vous pas qu'en faisant le compte de tout ce travail, nous devrions pas songer à réformer le Sénat plutôt qu'à l'abolir?

M. Sommerville: Je crois que ce que vous avez dit des travaux qui se font au Sénat est probablement vrai. Lorsqu'on réunit quelques 90 ou 100 personnes qui ont l'expérience des sénateurs, il est normal que leur contribution soit assez considérable. Si le Sénat demeure, je serai favorable à l'expansion de ses attributions.

La difficulté, c'est que lorsqu'un projet de loi sera adopté à la Chambre des communes, les députés devront peut-être s'y attacher plus longuement puisqu'il n'y aurait plus le contrôle du Sénat. Il y aurait beaucoup plus de comités. Les députés auraient une semaine de travail beaucoup plus chargée mais je crois que c'est dans cette direction qu'il faut aller et qu'il faut étendre le travail des députés en comité.

Quant au Sénat, je ne vois aucune raison pour que ce groupe assume ces tâches dont nous venons de parler. Après tout, le Canada n'a pas eu son mot à dire à propos de leur nomination. A la rigueur, il a choisi le premier ministre qui les a nommés. Leur nomination par le peuple est donc très indirecte. Si ces gens doivent jouer un rôle vital dans ce pays, sur le plan législatif, s'ils doivent modifier les projets de loi de la Chambre des communes et faire des recommandations quant à la politique du gouvernement, je crois qu'ils doivent être élus comme les autres députés et être responsables envers la population canadienne.

J'admets que leurs actes les opposent rarement au premier ministre mais ils ne sont pas vraiment responsables envers la population, ce qui entraîne la mise en question d'une réforme possible de l'élection du Sénat. Le Sénat sera peut-être plus enviable que la Chambre des communes et plus important, mais, encore une fois, les efforts seraient partagés entre deux chambres et je trouve que c'est inutile et superflu.

[Text]

the House of Commons and the more important, but again I think you would have the efforts of people being diverted into two chambers. It seems to me an unnecessary thing.

Mr. Gibson: Another question I would like to ask you is about your suggested method of amendment of the constitution which does not make any of the distinctions which were in the Fulton-Favreau formula. I find in some ways your suggested two-thirds of the provinces and a majority-of-the-House formula attractive. However, I would suggest to you that the two-thirds should consist of at least one western province. In other words, if in the two-thirds—it takes seven, I take it, for two-thirds—you had the four Maritime provinces, Ontario, Quebec and, say, Manitoba, and supposing Alberta, British Columbia and Saskatchewan were opposed; then suppose it was an oil policy matter or something peculiar to Alberta. There are regional groups pressing for it in the East. Do you not think that, unless one of the other provinces from the West, Saskatchewan or British Columbia or Alberta, joined in this measure, you would create tremendous tensions and stresses on the economy?

Mr. Sommerville: There is a difficulty anytime you put a percentage or figure of that sort in a formula. It seems to me that, unless you are going to go the whole distance and require all provinces to agree, which I suggest the constitutional conferences should illustrate as a reasonable proposition for keeping things exactly as they are, you are going to have to settle for some sort of percentage.

Mr. Gibson: If I may interrupt you, you are not directing your answer to my question, which is that you may get a block in the East facing a block in the West. Would it not be better to compel the two-thirds to contain a regional representation from the opposite block, at least one province?

Mr. Sommerville: You may have something that works in exactly the opposite direction, of course. The whole thing that I am saying here is that we have to presuppose that the provinces in Canada are not going to set out to sabotage one another.

Mr. Gibson: No, but they are going to reflect their regional interests. Surely you will admit that? They cannot sort of take a philanthropic approach to the people in their province. They have to look at things to a certain extent on a regional basis, from a practical point of view.

Mr. Sommerville: If you are going to subdivide the parts of the Constitution by virtue of economic interests and say that, if you have oil, for example, as the topic of consideration, or natural resource policy in regard to oil, gas and so on, this is going to have to involve the Western provinces, and that if you have a question relating to fisheries and so on, you are going to have to have representation from the four Maritime provinces and British Columbia in it, it seems to me you can carry your argument through to a large number of questions and break down the majorities a hundred different ways.

Mr. Gibson: Does the Fulton-Favreau formula not provide better regional input into the amending formula than your suggestion?

[Interpretation]

M. Gibson: Une autre question. Votre façon d'amender la constitution du Canada n'établit pas les distinctions que l'on trouve dans la formule Fulton-Favreau. Je crois que votre proposition sur deux tiers des provinces et une majorité à la Chambre est assez attrayante. Je crois que les deux tiers doivent comprendre au moins une province de l'Ouest. Si les deux tiers, mettons 7, se composent des provinces Maritimes, de l'Ontario, du Québec, et du Manitoba et supposons que l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan soient opposées sur une question de pétrole, par exemple, qui relève de l'Alberta; supposons que des groupes régionaux de l'Est fassent pression; ne croyez-vous pas qu'à moins d'admettre une province de l'Ouest comme la Saskatchewan, la Colombie-Britannique ou l'Alberta, on créerait d'énormes conflits dans l'économie du Canada?

M. Sommerville: Les difficultés surgissent chaque fois qu'un fait appel à un certain pourcentage quelle que soit la formule. A mon avis, à moins d'aller jusqu'au bout et d'exiger l'entente entre toutes les provinces, je crois qu'il faudra quand même s'en tenir à un certain pourcentage.

M. Gibson: Vous ne répondez pas à ma question. Je dis qu'il y a un bloc de l'est qui s'opposerait à un bloc de l'ouest. Ne vaudrait-il pas mieux que parmi les deux tiers l'autre bloc soit représenté au moins par une province de l'est?

M. Sommerville: Vous allez peut-être aboutir au résultat inverse. Il faut supposer que les provinces canadiennes ne se saborderont pas.

M. Gibson: Elles vont certainement faire valoir leurs propres intérêts, n'est-ce pas? Elle ne feront pas de sentiment. Elle considéreront les choses d'un point de vue pratique.

M. Sommerville: Cela revient à subdiviser les parties de la constitution selon les intérêts économiques. Par exemple les questions de pétrole et des ressources naturelles nécessiteront la présence des provinces de l'Ouest; toute question ayant trait aux pêcheries nécessitera que les quatre provinces maritimes et la Colombie-Britannique soient représentées. Il me semble qu'on pourrait aller loin dans ces arguments et briser les majorités de mille façons.

M. Gibson: Ne trouvez-vous pas que la formule Fulton-Favreau soit précisément meilleure que la vôtre sur le plan de la participation régionale?

[Texte]

Mr. Sommerville: If I recall correctly, one thing they did suggest is that where there is a provision that affects a certain number of provinces and those provinces alone, regional problems like that can be dealt with differently than over-all ones.

Being a Nova Scotian in constant hopes of discovering oil off Nova Scotia, I suppose you could make the argument that all provinces might have an interest no matter whether the particular resource is at present to be found in the West. What I have tried to do in my argument, and I appreciate what you are...

Mr. Gibson: I do not slam your argument entirely. I think there is some merit in it and a lot of good thoughts have gone into it. But I wonder if the Fulton-Favreau does not grapple with it in more detail, perhaps more successfully giving these regional interests input and breaking them down into six categories of amendments:

- (i) provisions which concern Parliament only;
- (ii) provisions which concern the provincial legislatures only;
- (iii) provisions which concern Parliament and one or more but not all of the provincial legislatures;
- (iv) provisions which concern Parliament and all of the provincial legislatures;
- (v) provisions concerning fundamental rights as, for example, education, language; and
- (vi) provisions which should be repealed.

In this way, you group the subject matters of amendment and I submit that that is a pretty sensible arrangement.

Mr. Sommerville: Yes. I do not want to make it appear that I find that all that unacceptable. What I was trying to do in the argument that says that the federal government should take the initiative in this whole field was to get away as much as possible from regional considerations, from one region bartering off against another, from one region having specific privileges that another region does not have, from one region being treated differently to another; and to emphasize the hope, at any rate, that in any formula that is arrived at, all parts of Canada will have to bear in mind the needs and wishes of other parts of the country.

It may be that the safest thing to do is to break it down as you suggest but what I was trying to do was suggest some possibility of getting away from a regional type of approach to the whole problem. But what I have suggested can also lead to friction such as you speak of, I have no doubt.

Mr. Gibson: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Sommerville, last month we visited the Yukon and the Province of Manitoba, and I find your suggestions regarding the Yukon and Northwest Territories very interesting. If we even dared to suggest in the Yukon that they should join British Columbia, they seemed to react in horror. We have not been to the Northwest Territories yet but they may react the same way.

Let me say this. Do you think that proposals such as you have put forward with respect to the Yukon and Northwest Territories, the three Prairie Provinces and

[Interprétation]

M. Sommerville: Si j'ai bonne mémoire, ils proposent que, dans le cas où un problème affecterait un certain nombre de provinces et ces provinces seules, la question soit réglée différemment d'une question qui concernerait le pays en général.

Comme je viens de Nouvelle-Écosse et que j'espère toujours qu'on découvrira du pétrole au large des côtes, vous pouvez faire valoir que toutes les provinces y auront un intérêt quelles que soient les ressources qu'on trouvera dans l'Ouest.

M. Gibson: Je ne rejette pas complètement votre argument. Je crois qu'il a du bon. Je me demande pourtant si la formule Fulton-Favreau ne permet pas de résoudre ces problèmes de façon plus précise, compte tenu de la participation régionale, au moyen des catégories d'amendements:

- (i) dispositions concernant seulement le Parlement;
- (ii) dispositions concernant seulement les assemblées législatives provinciales;
- (iii) dispositions concernant le Parlement et une ou plusieurs assemblées législatives provinciales mais pas toutes;
- (iv) dispositions concernant le Parlement et toutes les assemblées législatives provinciales;
- (v) dispositions concernant les droits fondamentaux comme l'éducation, la langue, etc.;
- (vi) dispositions à abolir.

Ce regroupement des amendements me semble assez pertinent.

M. Sommerville: Je ne crois pas que ce soit mauvais ou inacceptable. En avançant que le gouvernement devrait prendre toute l'initiative, je voulais qu'on élimine les conflits d'intérêt régionaux, les privilèges accordés à certaines provinces et insister sur l'espoir que toutes les parties du Canada tiennent compte des besoins et des désirs des autres parties du pays.

Je trouve que la meilleure chose à faire serait de tout renverser comme vous le proposez. Mais je cherchais un moyen d'éliminer l'approche régionale du problème. Ce que je propose peut également conduire à des frictions, je ne le nie pas.

M. Gibson: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Le mois dernier, nous nous sommes rendus au Yukon et au Manitoba et je crois que vos propositions sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont intéressantes. Lorsque nous nous sommes avancés jusqu'à proposer au Yukon qu'il se joigne à la Colombie-Britannique, nous nous sommes heurtés à une réaction violente et les Territoires du Nord-Ouest vont peut-être réagir de la même façon.

Croyez-vous ce que vous proposez pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, les trois provinces des Prai-

[Text]

the Atlantic Provinces, that this sort of thing should be imposed by a federal government which has its political base mainly in Ontario and Quebec? Because, let us face it, the vast number of our seats and our support come from Ontario and Quebec. If the Yukon does not want to go with British Columbia, if the three Prairie provinces express a desire through their provincial legislatures or even through the way they elect people to the federal House that they do not want to do this, and the Maritime provinces as well, are you suggesting that Parliament or the federal government should take the initiative and almost impose it?

Mr. Sommerville: With regard to the northern territories, my first concern is that they not be given provincial status particularly with the population situation as it is now because I suggest that it would make living in those territories an extremely attractive proposition. If they had all the resources turned over to them tomorrow, they could almost declare a dividend and retire on the spot.

Either those territories are going to continue to be governed from Ottawa as territories or some arrangement has to be made for internal self-government or for some sort of union. I do not see in the immediate time that internal self-government in the territories is a proposition that would benefit the rest of Canada or even be particularly viable in those territories.

As to imposing legislative union and handing over the Yukon and Northwest Territories, this may be politically difficult, but if you want to talk in terms of members, they are two members. I do not think that what the federal government did with the Northwest Territories and the Yukon would probably cause the fall of the government as far as members are concerned.

Mr. Gibson: It might cause separation though, to the United States. Those areas might just walk out.

Mr. Sommerville: The Territories?

Mr. Gibson: Sure. They are vehemently opposed to going into British Columbia or being annexed to another province.

Senator Yuzyk: They may wish to join Alaska.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand?

Mr. Allmand: What the Yukon Territory proposed was not that they should be granted provincial status right away but that a time-table should be worked out now, setting out steps. Most of the witnesses suggested this. They also pointed out that they have a greater population now than Manitoba and some of the other Western provinces had when they were made provinces. Anyway, I just tell you this. I have not taken a position on it myself.

I thought that maybe only people from Central Canada would hold views like you. For a person from Nova Scotia to also have an imperialistic viewpoint towards the Yukon is rather interesting. Actually, that is how they describe it. They feel that we in Ottawa are treating them just as Britain used to treat some of its colonies.

[Interpretation]

ries et les quatre provinces maritimes, devrait être imposé par le gouvernement fédéral dont l'assise politique se situe principalement au Québec et en Ontario? Si le Yukon refuse de se joindre à la Colombie-Britannique, si les trois provinces des Prairies expriment le même refus par l'intermédiaire de leur corps législatif et que les provinces maritimes en fassent autant, croyez-vous que le Parlement ou le gouvernement fédéral puisse le leur imposer?

M. Sommerville: Quant aux Territoires du Nord-Ouest, ce qui m'a fait le plus peur, c'est qu'on ne leur donne pas le statut provincial compte tenu de la population qui s'y trouve à l'heure actuelle car je crois que ce serait très séduisant d'habiter dans ces territoires. Si on leur cédait toutes les ressources du jour au lendemain, ils pourraient se retirer sur le champ.

Ou bien ces territoires continueront à être gouvernés par Ottawa à titre de territoires, ou bien il faut prévoir un arrangement quelconque pour leur gouvernement intérieur ou pour une union. Pour le moment, je ne vois pas comment un gouvernement autonome serait une bonne chose pour le reste du Canada.

Quant à imposer une union législative, la chose serait difficile du point de vue politique. Je ne sais pas si ce que faisait le gouvernement fédéral aux Territoires du Nord-Ouest et du Yukon causerait sa chute.

M. Gibson: Cela pourrait entraîner la séparation.

M. Sommerville: Des Territoires du Nord-Ouest?

M. Gibson: Certainement. Ils s'opposent violemment à cette union avec la Colombie-Britannique ou avec toute autre province.

Le sénateur Yuzyk: Ils veulent peut-être s'unir à l'Alaska.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Le Yukon a proposé non pas qu'on lui donne le statut provincial dès maintenant mais qu'on établisse un schéma des étapes qui permettront d'en parvenir. Ils ont dit également que leur population est supérieure à celle du Manitoba lorsque le Manitoba et de certaines autres provinces de l'Ouest lorsqu'elles sont devenues provinces autonomes. Je n'ai pas encore adopté de position à ce sujet.

Je pensais que les gens du centre du Canada pauseraient comme vous. C'est intéressant de constater que quelqu'un de Nouvelle-Écosse puisse avoir cette idée impérialiste sur le Yukon. Ils ont l'impression qu'Ottawa les traite comme la Grande-Bretagne traitait autrefois ses colonies.

[Texte]

Mr. Sommerville: Perhaps I may be betraying a Nova Scotia bias or jealousy in that we do not have anything much in the way of a northland to lay claim to as perhaps some of the provinces are able to do. My concern is partially over the administration of the territories but also, to a fairly large extent, over what the person from the Yukon or Northwest Territories might claim to be sharing his wealth, in the sense that as long as the territories are territories of Canada, then presumably they are there for the benefit of all Canadians, the West, the Maritimes, Ontario, Quebec. We all have a stake in them. The same could be said, without getting into this too much, about off-shore minerals and so on, which is another potentially sore point.

I would find it very difficult to argue with someone from the Yukon who said he wanted self-government. I think this is a natural thing for him to ask for. On the other hand, the federal government can look at it and say that this is a viable community, that they are capable and have all the resources of people and personnel and so on to run a government, and that the resources there are not going to benefit just the 25,000 people or what-have-you in the Northwest Territories but are going to be of benefit to all Canadians. I have in mind the Alaska situation recently where the oil companies leased great chunks of Alaska which filled their treasury to the amount of I-do-not-know-how-many hundreds of millions of dollars which seemed to benefit Alaskans but not necessarily to flow to the rest of that particular country.

• 1755

Mr. Allmand: I want to get on to another point of your brief which is really related to that, and that is with respect to the Senate. While Mr. Gibson was asking you his question, I reviewed my notes and I notice that we have six briefs already that mention reform of the Senate, but not one of them mentioned abolition. What they all wanted was reform, to do something that maybe you did not think of. You said that all provinces have abolished their Upper Houses and that is true, but the provinces are not federal entities themselves and do not have the problem of dealing with regional interests, especially where the centre of the region has most of the population.

We found that in Manitoba and in the Yukon they felt that a reformed Senate should really be the counter-balancing force against the elected body which heavily represents Ontario and Quebec. There were different suggestions, but they felt that no matter how it is set up, there should be a Senate or some similar body which will be a counter-balancing force against the strong political power of "rep by pop" in the House of Commons, something similar I suppose to what they have in the United States. This, of course, is a Western point of view. We hope to find out about the Maritimes because the Maritimes are often complaining that they are ignored by central Canada. I am wondering if this would be a solution for the Maritime Provinces to have a Senate where-by they could be better represented.

Mr. Sommerville: I suppose that if the proposal for abolition were not to be adopted, one obvious solution

[Interprétation]

M. Sommerville: Peut-être que je manifeste une certaine partialité ou une certaine jalousie en disant que nous n'avons pas beaucoup de territoires du nord à revendiquer contrairement à d'autres provinces. Ce qui me préoccupe c'est l'administration des Territoires mais, dans une large mesure aussi, c'est ce que les habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest revendiqueront du point de vue des richesses, en ce sens que tant que les Territoires feront partie du Canada, tout le Canada en profitera, y compris l'Ontario, le Québec, l'Est et l'Ouest. Nous avons tous quelque chose en jeu dans les Territoires du Nord-Ouest. On peut en dire autant des ressources minières au large des côtes, ce qui est encore une question délicate.

Il serait très difficile de s'opposer au Yukon s'il voulait un gouvernement autonome. C'est naturel qu'il réclame un gouvernement autonome. Je pense que le gouvernement fédéral devrait se pencher sur le problème et déclarer que c'est une communauté viable, que ses habitants sont capables de former un gouvernement et que les ressources ne profiteront pas seulement aux 25,000 personnes qui peuplent les Territoires du Nord-Ouest mais à tous les Canadiens. Je me rappelle ce qui s'est passé en Alaska lorsque les compagnies pétrolières ont loué de grandes parties de l'Alaska qui leur ont rapporté des centaines de millions de dollars et qui semblaient profiter à certains et non pas nécessairement à l'ensemble du pays.

M. Allmand: Un autre point de vue qui se rattache à ceci concerne le Sénat. M. Gibson vous a posé une question mais moi j'ai révisé mes notes et j'ai constaté que nous avons eu 6 mémoires qui parlent de la réforme du Sénat mais aucun d'entre eux ne parle de l'abolition du Sénat. Tout ce qu'ils veulent, c'est qu'on réforme le Sénat afin de faire quelque chose à quoi vous ne pensiez pas. Vous dites que toutes les provinces ont aboli leur Chambre haute, mais en fait, c'est vrai. Mais les provinces n'étaient pas des entités fédérales et n'avaient pas à traiter des questions d'intérêts régionaux, surtout lorsque le centre de la région a la plus grande partie de la population.

Nous avons trouvé qu'au Manitoba et au Yukon, les gens pensaient là-bas qu'un Sénat réformé devrait être le pouvoir qui contre-équilibre si on veut le corps élu, la Chambre élue qui représente surtout l'Ontario et le Québec. Mais ils estiment que quel que soit l'agencement, il devrait y avoir une Chambre, un Sénat ou quelque chose de semblable, en tout cas, qui aurait un pouvoir qui équilibrerait les pouvoirs politiques considérables de la Chambre des communes qui nous donne une représentation par population, un peu comme ça que cela se fait aux États-Unis et c'est le point de vue de l'Ouest que je vous présente là. Nous espérons trouver ce qu'il en est en ce qui concerne les Maritimes car les Maritimes se plaignent souvent qu'on les ignore, qu'on les oublie dans le Canada central. Mais est-ce que ça ne serait pas justement une solution pour régler le problème des Maritimes, d'avoir un Sénat qui permettrait de mieux représenter votre région?

M. Sommerville: Eh bien cette proposition d'abolition, je suppose, ne serait pas adoptée tout de suite, on pour-

[Text]

would be to adopt the American system of two Senators per province, which would give the Maritimes eight of the 20. But in all seriousness, I do not disagree that if you are going to have a second Chamber, then I think there is some merit in having that Chamber represent provincial—or if there were a joining together of a number of the provinces—regional interests, as I suppose it roughly does at the present time. I am not sure that at the time the Senate was originally formed it was meant to represent regional interests so much as it was meant to be a bulwark perhaps of a class interest. However, I think...

Senator Yuzyk: That was basically one of the arguments of some of the Maritime Provinces even to enter Confederation, that there be regional representation. Was it not?

Mr. Sommerville: I think this is right, and I think if you are going to have a Senate, an Upper Chamber, and if it is going to serve a purpose, then it should not be serving a class interest. It should be serving a regional or a provincial interest. I think this is right.

I flounder completely on the non-elected status of the Senator. I believe that they are perhaps in a certain way responsible to the man who appointed them, but probably no more so than any judge. Once a Senator is appointed, his philosophy probably does not change and therefore he will probably adhere to the same party affiliation and support the party to which he previously belonged. But he never does have to face the people. He never really does have to become a responsible parliamentarian in the same terms as a member of the House of Commons does. If I was in Britain I suppose I would be arguing for the abolition of the House of Lords, which is a peculiar position for a Tory to take.

Mr. Osler: May I interject at this point?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You are next Mr. Osler. I think we should let Mr. Allmand finish.

Mr. Allmand: I think there are many things that you could do with the Senate. You could make it elective, or appoint it for a limited number of years. There are many ways of reforming it—take away the present appointment for life, that is, up to 75 years of age—and I will stop there. You could make a regional body that would be politically responsible. There are many ways, but I will not pursue it any further.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Allmand. Mr. Osler.

Mr. Osler: I would like to ask Professor Sommerville a question along this line of thought.

You know much more about this than I do, obviously. You make your living at it, and I am not a scholar on this subject at all. It strikes me—and I would like you to comment on this—that we have got ourselves in a bind. Along with the wonderful institutions that we have inherited from Britain—I am not looking for a Congressional system—one of which is responsible government, and it is a key thing, we have adopted an attitude of a unitary state and we are a federal state.

In my reading of the early days, Macdonald, Galt, and McGee stood out as people who foresaw the trouble we

[Interpretation]

rait bien sûr adopter la solution américaine, deux sénateurs par province, ce qui donnerait aux Maritimes 8 sénateurs sur 20. Mais je crois... que si vous voulez avoir une deuxième Chambre, alors il faudrait que cette Chambre représente les intérêts régionaux. Je ne sais pas si, quand le Sénat a été constitué, on cherchait à faire en sorte que le Sénat soit représentatif des provinces ou qu'il soit plutôt un rempart des intérêts de classe. Toutefois, je pense...

Le sénateur Yuzyk: Oui, je pense que c'était une condition de certaines des provinces Maritimes au moment de l'adhésion à la Confédération, que le Sénat soit justement représentatif des régions. N'est-ce pas?

M. Sommerville: Oui, je pense que le Sénat doit servir une cause c'est-à-dire une cause régionale ou provinciale plutôt que de servir les intérêts de classe.

Je partage complètement en ce qui concerne le statut non élu des sénateurs. Peut-être que d'une certaine façon, ils sont responsables envers ceux qui les ont nommés, mais pas plus qu'un juge par exemple. Une fois qu'un sénateur est élu, ses principes ne changent pas. Il adhère au même parti politique. Il appuiera vraisemblablement son parti, le parti qui l'a nommé au Sénat. Mais il n'a jamais à faire face au peuple. Ce n'est jamais un parlementaire responsable comme un député à la Chambre des communes. Si j'étais en Grande-Bretagne, bien sûr je demanderais peut-être l'abolition de la Chambre des Lords, ce qui est une position assez bizarre pour un Conservateur comme moi.

M. Osler: Puis-je dire quelque chose ici?

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous êtes le suivant, M. Osler. Laissons M. Allmand terminer.

M. Allmand: Je pense qu'il y a bien des choses qu'on pourrait faire avec le Sénat. On pourrait en faire une Chambre élue ou le nommer pour un certain nombre d'années. Il y a de nombreux moyens de le réformer, supprimer la nomination actuelle à vie c'est-à-dire jusqu'à l'âge de 75 ans. Bien sûr, vous pourriez en faire un organisme régional qui serait politiquement responsable. Je m'arrêterai ici, je ne ferai pas davantage de commentaires.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Je voudrais poser au professeur Sommerville une question dans cette ligne de pensée.

Vous êtes beaucoup plus au courant de cette question que moi-même car vous êtes professeur dans ce domaine. Il me semble que nous sommes bloqués. Nous avons hérité d'institutions magnifiques de Grande-Bretagne—je n'envisage pas un système de congrès—dont l'une d'elles est le gouvernement responsable et nous avons adopté une attitude d'état unitaire alors que nous sommes un état fédéral.

D'après mes lectures, il ressort que Macdonald, Galt, McGee, les pères de la Confédération, ont vu justement, ou ont prévu plutôt les ennuis qui allaient se poser à

[Texte]

are in, and they said quite definitely—it is on the record—that “rep by pop” had to be balanced by some form of regional representation in another House, and I am not talking about provincial. I would hate to see a Senate that was a thing of the provincial interest—regional representation, a complete federal by superimposed imposition like we have in the House of Commons.

Macdonald then took the boys into the back room and worked out a so-called grand compromise which was nothing but making the Senate into a thing like the House of Lords and the House of Lords had already outlived its usefulness, and two of your Maritime Provinces refused to play ball and pulled out at that time and came back only later. I would suggest that that was one of the main reasons why they pulled out. Does that line of thinking have any validity in your mind, that there is a space for regional representation?

Mr. Sommerville: I think you will find that it did certainly play a role in the thinking at the time when Confederation came about. I think you will probably also find that today, both East and West, there will probably be a majority expressed opinion that the regions should be represented and that if, for example, the Atlantic Provinces were to lose their 30 Senate representatives, this would be a very serious thing as far as we were concerned. It would be the concern of any small body of just being totally overwhelmed on all fronts by population.

On the other hand, I come back to probably the whole philosophy that is in back of my paper. I do not think it can be demonstrated—maybe it can in particular instances—that members of Parliament from Ontario, or from Quebec for that matter, are hostile to the interests of the Maritime Provinces or the West. Maybe this is smacking a bit of heresy, but at these various constitutional conferences the premiers of some of the larger provinces have been the ones who were very quick to recognize the problems of the Maritimes and the Atlantic Provinces. There is no question at all really when Premier Smallwood or Premier Smith says that the Maritimes have to be helped by the rest of Canada. So in advocating abolition of the Senate, I am throwing a great deal on the goodwill of the majority of the country.

Certainly any Parliament could carry on without paying any attention at all to any of the members who are elected from the Maritime Province, but I just do not believe that they would do that. This may be an excessive reliance on goodwill, but I do not really think that the 30 Senators from the Atlantic Provinces have been the instrument in helping the Atlantic Provinces get equalization grants or various programs on behalf of the Maritime Provinces. I think the goodwill of members from all across the country and the hard work of our own members of Parliament and our provincial government representations have done it. I do not really believe that the Senators have been the means of saving us.

Mr. Osler: Mr. Chairman, as a member from the eastern part of the western region of Canada, it seems to me that I am being told all the time of the frustrations of my people because of their location. All you have to do is go to any prominent corner of any town in Canada and you will find three or four branch banks. You go to the

[Interprétation]

nous et ils ont pensé que la représentation par population devait être contrebalancée dans une autre Chambre. Je n'aimerais pas voir un Sénat qui soit une chose des intérêts régionaux—une représentation régionale, donc.

Macdonald a dû arriver à un compromis avec les Pères de la Confédération et il a fait que le Sénat devienne un peu comme la Chambre des Lords qui n'avait plus d'utilité. Et deux de vos provinces Maritimes ont refusé le jeu et se sont retirées momentanément. Je pense que c'était une des raisons principales pour lesquelles elles se sont retirées. Donc, est-ce que vous pensez que la représentation régionale a sa valeur?

M. Sommerville: Vous constaterez, je pense que cela a joué un rôle dans l'élaboration de la Confédération autrefois, mais vous constaterez aussi que de nos jours dans l'Est et dans l'Ouest, une majorité dit que les régions doivent être représentées. Par exemple, si les provinces de l'Atlantique devaient perdre leurs 30 sénateurs à Ottawa, ceci serait considéré comme très grave dans les Maritimes, c'est-à-dire qu'un groupe comme le nôtre serait complètement oublié.

Maintenant, revenons à la question d'ensemble qui inspire mon document. Peut-être que ceci ne peut pas être illustré ou démontré à savoir que les députés de l'Ontario et du Québec sont hostiles aux intérêts des provinces Maritimes ou de l'Ouest. Peut-être que je suis un peu hérétique ici, mais je pense aux diverses conférences constitutionnelles où les premiers ministres des grandes provinces sont précisément ceux qui ont été les premiers à reconnaître les problèmes des Maritimes et des provinces de l'Atlantique. Il ne fait pas l'ombre d'un doute, que M. Smallwood et M. Smith disent que le reste du Canada doit aider les Maritimes. Eh bien, en préconisant l'abolition du Sénat, je m'en remets à la bonne volonté de la majorité du Canada.

Je pense que tout parlement peut gouverner sans s'occuper de ce que les gens des Maritimes peuvent dire, mais je pense qu'ils ne le feront pas, justement. C'est peut-être que je me fie trop à la bonne volonté des gens, mais je ne crois pas que les 30 sénateurs des provinces maritimes ont eu un rôle décisif pour aider les provinces de l'Atlantique à obtenir des paiements de péréquation ou à obtenir les divers programmes au nom des provinces maritimes. Je pense que la bonne volonté des députés de l'ensemble du pays, et que le dur travail des députés et des instances provinciales ont permis de réaliser ceci. Je ne crois pas que les sénateurs ont eu quelque chose à voir là-dedans.

M. Osler: Étant un député de l'Est de l'Ouest du Canada, si je puis dire, il me semble que l'on nous a toujours parlé de frustrations des gens provenant de l'endroit où ils vivent. Vous allez dans n'importe quel coin de ville au Canada, vous constaterez qu'il y a trois ou quatre succursales de banques. Vous allez aux États-Unis, par

[Text]

United States and you find a bank that can make its own decisions and pump money back into an area.

I do not think it is an accident that in the United States great industry has grown in California. It did not grow in California in the early days. The whole thing was along the East Coast, just like the whole thing is in our centre. If you get oil, they are going to let you provide the jobs and they are going to skim the rest of it right off the top.

Our freight system is loaded towards the centre. Our banking system is loaded towards the centre. What makes it worse is that people who want to get ahead, the best brains that can contribute—and God knows Nova Scotia has contributed some of the best in Canada—have to go to the centre.

This in itself may not be tragic, but they take secretaries with them and they take accountants with them and they take engineers, planners, and economists, so that your ancillary payrolls continue to build in the centre and nothing happens in the periphery. And it is damned nice of them to give us a few handouts to keep us going, but I think that we could go on our own to a much greater extent if it was not skimmed off from the top, and I think it will continue to be skimmed off when 60 per cent of the House of Commons, which is where the power is, comes from Ontario and Quebec and in Confederation those two provinces are the most powerful. The whole dice is loaded against everybody else, and it is the only federation in the world that is like that. This is what puzzles me, and this is why I think a Senate might be a good thing.

Mr. Sommerville: I am not denying that that may happen. I am saying that up to this point in time at any rate I have not observed that the Senate has saved either the West or the East from what you have just described, and I do not see much prospect in the future that the Senate would improve its record in this regard. So that while what you say may be correct, I do not see that it helps an argument for the Senate too much.

Mr. Osler: If it were elected, it would have more credibility, and by that again I am not meaning anything against individual Senators. I mean that the system under which they work makes it difficult for people in this day to give them credibility.

Mr. Sommerville: Right. If it is going to exist it should be elected. I agree.

Mr. Osler: I think, Mr. Chairman, that Mr. Allmand went in quite nicely to resources, but sociologically it might be of interest to tell people here that a place like Churchill, Manitoba, has made serious representations to be put in the Northwest Territories because they feel they have been neglected by a province. So I think it would be extraordinarily difficult to persuade people in either Territory to go along with your scheme.

I wonder if Professor Sommerville would like to make comments at a practical level or give his opinion of the feasibility of uniting the Maritime Provinces. I was at a conference in Lethbridge last spring on the Western Provinces, and I think we came to the conclusion that while it was a viable proposition, it would require so much work and so much anguish that if the provincial governments would only show a little common sense and

[Interpretation]

exemple, vous trouverez une banque qui peut prendre ses propres décisions et remettre l'argent en circulation dans la région.

Je ne pense pas que ce soit par accident que l'industrie américaine s'est développée en Californie. Autrefois, c'était le long de la côte Atlantique comme ici c'est dans notre centre. Si vous trouvez du pétrole, eh bien, elles vous laisseront fournir les emplois. Notre système de transport-marchandises est orienté vers le centre. Notre système bancaire est orienté aussi vers le centre du Canada. Ce qui est pire, c'est que les gens qui veulent aller de l'avant—et Dieu sait que la Nouvelle-Écosse en a fourni—doivent venir vivre dans le centre du Canada.

Et ceci n'est peut-être pas tragique en soi, mais en tous cas, ces gens-là entraînent avec eux les ingénieurs, les planificateurs, les économistes, les secrétaires etc., si bien que le centre du Canada continue de s'accroître quant aux salaires et rien ne se passe aux extrémités c'est bien beau de nous faire quelques aumônes. Et je pense que nous pourrions faire beaucoup plus par nous-mêmes si l'on éliminait pas la crème de la population à l'extérieur, quand 60 p. 100 de la Chambre des communes proviendra de l'Ontario et du Québec. C'est la seule fédération au monde qui est comme celle-ci. Je pense que pour cette raison le Sénat serait une bonne chose.

M. Sommerville: Je ne dis pas que ça ne pourrait pas arriver. Je dis que jusqu'ici en tout cas, je n'ai pas constaté que le Sénat ait sauvé l'Ouest ou l'Est de ce que vous venez de décrire, par exemple, et je ne vois pas beaucoup de perspectives d'avenir en ce qui concerne une amélioration de la position prise par le Sénat à ce sujet. En tout cas ceci n'est pas relativement en faveur du Sénat.

M. Osler: Si le Sénat était élu, je pense qu'il aurait une plus large marge de crédibilité. Autrement dit, le système actuel rend difficile pour la population d'accorder aux sénateurs une marge de crédibilité.

M. Sommerville: Bien. Je pense que si le Sénat doit exister, en fait il devrait être élu. Je suis d'accord.

M. Osler: Je pense, monsieur le président, que M. Allmand a parlé de ressources, mais du point de vue sociologique, il serait intéressant de dire aux gens par exemple qu'à Churchill au Manitoba, les gens ont présenté des instances sérieuses afin que cette ville soit annexée aux Territoires du Nord-Ouest car ils estiment qu'ils ont été négligés par leur province. Donc il serait extrêmement difficile de persuader la population des Territoires d'accepter votre proposition.

Je me demande si le professeur Sommerville ne voudrait pas faire des commentaires pratiques quant à la praticabilité d'unir les provinces maritimes. J'ai assisté à une conférence à Lethbridge au printemps dernier sur les provinces de l'Ouest et même si on a dit que c'était quelque chose de viable, ça exigerait tant de travail, tant d'angoisse si l'on peut dire, que si les ministres provin-

[Texte]

co-operate, the same thing could be done without all the political anguish.

Mr. Sommerville: Of course, we have a Commission that has yet to report. I think it has reached its conclusions, but it is waiting for the provincial elections here to release its report on Maritime union from all points of view. I suppose what I am saying is very much ahead of that report, not knowing what it is going to say.

I recall seeing a meeting of the Maritime premiers at which Premier Smallwood, I believe, said to the other premiers that if this comes about, that is, union in the Atlantic Provinces, of course the premiership would have to be shared by way of seniority, which would mean that at that time I think Walter Shaw would take over first, Premier Smallwood second, Mr. Stanfield at that time third, and in about 20 or 30 years they would get around to Mr. Robichaud who had proposed it in the first place.

Mr. Gibson: What about Mr. Regan?

Mr. Sommerville: I do not know. We have had some surveys and some indication in the Maritime Provinces. I think the last survey that I saw was within the particular constituency of Halifax. For that matter Mr. Stanfield sent around a circular to his constituents and I think something like 51 per cent of the responses—it was either 49 per cent or 51 per cent; I have forgotten which—favoured Maritime union. So I think the climate is certainly developing. To get all the politicians together in one arena has some difficulties, but I think popular opinion in the Maritimes is perhaps moving in that direction. The West may be a different proposition.

Mr. Osler: Mr. Chairman, this is off the brief, but I wonder if it would be fair to ask Professor Sommerville to comment on something that I believe was suggested by Mayor O'Brien, that decision-making at the local level may help overcome alienation, as I wrote it down. Has Professor Sommerville any thoughts to give us on the terrible problem of helping the major cities and municipal governments?

Mr. Sommerville: I think you can always make an argument, and I suppose I have already betrayed quite a centralist bias which I think may be more common in a small province that has much to gain and rather little to lose by a centralist approach. But I think you can always make an argument that as you decentralize government and break it down into its constituent elements, you are going to get closer to the people and that a member of Parliament up in Ottawa is more out of touch than an M.L.A. in Halifax, and certainly more than an alderman in his particular ward.

I would not like to see a third tier of government, municipalities, written into the Constitution. I really have not given much thought to how the federal government might assist the urban areas, other than the hope that under what is now the "peace, order and good government" clause, which has not been all that strong because of court decisions, in a new Constitution there might be some way whereby the problems of the cities—urban transportation, housing, and so on—could be recognized as problems that exist across the country, and therefore federal intervention and assistance in these fields could be allowed.

[Interprétation]

ciaux ou les gouvernements provinciaux montraient un peu de bon sens et collaboraient, on pourrait avoir les mêmes résultats sans toute cette angoisse politique.

M. Sommerville: Eh bien, une commission doit faire un rapport. Je pense que cette commission a déjà établi ses conclusions, mais elle attend les élections provinciales pour faire connaître son rapport. Je suppose que tout ce que je dis ici est en avance sur le rapport. Je ne sais pas ce que le rapport dira d'ailleurs.

Je me souviens d'avoir assisté à une réunion des premiers ministres des maritimes, où le premier ministre Smallwood a dit aux autres: «si l'union des provinces de l'Atlantique se réalise, il faudra partager le poste de premier ministre par ancienneté. C'est-à-dire que, ce sera M. Walter Shaw d'abord, ensuite M. Smallwood, puis M. Stanfield, et puis, après 20 ou 30 ans, c'est M. Robichaud qui aura ce poste. C'est lui qui l'avait justement proposé.

M. Gibson: Et en ce qui concerne M. Regan?

M. Sommerville: Je ne sais pas. Je pense que nous avons fait certaines études à ce sujet dans les provinces maritimes et la dernière étude que j'ai vue a été faite dans la circonscription d'Halifax. M. Stanfield avait envoyé un questionnaire à ses électeurs et 51 p. 100, je pense, ont répondu qu'ils étaient en faveur de l'union des Maritimes. Donc le climat se développe. Réunir tous les hommes politiques dans un domaine est difficile d'ailleurs mais l'opinion populaire dans les Maritimes s'oriente dans cette direction. Dans l'Ouest, eh bien, c'est peut-être différent.

M. Osler: Je pense qu'il serait juste de demander au professeur Sommerville de faire des commentaires sur un sujet qui a été proposé par le maire O'Brien à savoir que la prise de décision au niveau local, peut contribuer à surmonter l'aliénation. A-t-il quelque chose à dire à propos du problème de taille qui consiste à aider les grandes villes, et les gouvernements municipaux?

M. Sommerville: Je crois qu'on peut toujours avancer l'argument. J'ai déjà manifesté un préjugé centraliste moi-même, ce qui est un fait plus commun dans une petite province qui a beaucoup plus à gagner qu'à perdre avec la méthode centraliste. Mais on peut toujours dire qu'en décentralisant, le gouvernement on va se rapprocher du peuple, et qu'un membre du Parlement d'Ottawa est beaucoup moins au courant de sa circonscription que le député de Halifax et certainement plus qu'un échevin dans son quartier.

Je ne voudrais pas voir un troisième palier de gouvernement, les municipalités, inséré dans une Constitution. Je n'ai vraiment pas songé au moyen par lequel le gouvernement fédéral pourrait assister les régions urbaines si ce n'est que dans une nouvelle constitution il y aurait peut-être moyen de parer aux problèmes des villes concernant le transport, l'habitation, en ce sens que ces problèmes pourraient être reconnus comme existant dans tout le pays et que par conséquent, on pourrait avoir l'assistance du gouvernement fédéral dans ces domaines.

Étant donné que dans un certain nombre des provinces on ne serait pas trop heureux de céder l'autorité dans les domaines, de l'habitat et des affaires urbaines, je ne sais

[Text]

Given the situation that a number of the provinces would not be too happy about giving up authority in the fields of housing and urban affairs, I am not just sure how I would resolve that, other than to say that perhaps we could get a situation in the Constitution whereby those provinces that wanted a federal government to deal with housing and some of these urban matters on their behalf could do it. I do not want to get too much into discussions of separate status and so on. I have never really felt that those were horrible words.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler, I think we will have to move on to another questioner, but you may make a concluding statement on this if you like.

Mr. Osler: Thanks, Mr. Chairman. In my own province, the federal government gets blamed, for instance, for lack of funds being pumped into the City of Winnipeg, for urban renewal and so on. Then, of course, they get political and they say, "But Quebec is getting lots of it." Well, the fact of the matter is, if you look into it, that the authorities in Quebec were several years ahead of us in making their plans, and accepting them. The real frustration in Manitoba is that we cannot get the two levels of government that exist there to work together, and we get it in the neck and get blamed for it. I do not know if we should be in a position where we have to put the money across and get blamed whether we do so or not.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before I call on Mr. Lachance, I would like to welcome Mr. Melvin J. McQuaid who represents the riding of Cardigan in Prince Edward Island. The next questioner is Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Professor Sommerville, in the light of what I have read in your brief, it appears to me that you are pretty well satisfied with the present constitution of Canada. Am I correct?

Professor Sommerville: No, I would not say that. I think what I have done here is spent most of the time is a discussion of how we get the amending process back into Canada, in other words, by saying that the present situation should be drafted up in a new bill and brought into Canada, and then from that point, amendments can take place. This does not mean that I am all that happy with the provisions that are there now, but I was addressing myself to the problem of bringing the amending process to Canada, and then from there, it becomes a different matter.

Mr. Lachance: This means that you are in favour of repatriating the constitution of Canada first.

Professor Sommerville: I think so.

Mr. Lachance: Do you have any particular reason for doing this before getting the real changes?

Professor Sommerville: At first the discussions had gone on, of course, through a number of composites to find this amending formula. And then as I understood Mr. Pearson's proposition, with these federal-provincial conferences as they have been carried on, if we could not get total agreement which seemed impossible at the time on something like Fulton-Favreau, because the various provinces were a bit afraid of what amendments might

[Interpretation]

pas tout à fait comment je pourrais solutionner cette question autrement qu'en disant que dans la Constitution on puisse faire en sorte que les provinces qui veulent que le gouvernement fédéral s'occupe de l'habitat, puissent le faire. Je ne veux pas trop étudier cette question de statuts séparés. Moi-même je n'avais jamais trouvé que ce sont des mots affreux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, il faut passer à un autre député mais vous pouvez faire une déclaration finale pour terminer.

M. Osler: Dans ma propre province, on blâme le gouvernement fédéral de ce qu'il ne subventionne pas notre municipalité de Winnipeg. Puis on dit: «Quebec reçoit beaucoup d'argent,» et quand on examine la question, on voit que les autorités québécoises étaient sept ou huit années avant nous dans la préparation de leurs plans. La frustration au Manitoba vient de ce qu'on ne peut faire en sorte que les deux paliers de gouvernement, provincial et municipal s'entendent et l'on nous blâme pour cela sur les deux tableaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant de passer à M. Lachance, je veux accueillir M. Melvin J. McQuaid, qui représente la circonscription de Cardigan dans l'Île-du-Prince-Édouard. Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur Sommerville, ayant lu votre mémoire, il me semble que vous êtes satisfait de la constitution actuelle du Canada. Est-ce exact?

M. Sommerville: Non, je ne dirais pas cela. Je pense que ce que j'ai fait ici, a été de discuter le rapatriement au Canada du processus de modification, mettons, en disant que la situation actuelle devrait faire l'objet d'un nouveau projet de loi relevant du Canada, et cette mesure ayant été prise, des modifications peuvent être accomplies. Ce qui ne veut pas dire que je sois tellement satisfait des dispositions qui s'y trouvent actuellement, mais je songeais plutôt aux problèmes du rapatriement au Canada, de la formule de modifications et à partir de ce moment-là, la question change d'aspect.

M. Lachance: Donc, vous êtes en faveur du rapatriement de la constitution au Canada, tout d'abord.

M. Sommerville: Oui.

M. Lachance: Avez-vous des raisons particulières de vouloir rapatrier la constitution avant d'y apporter des changements?

M. Sommerville: Bien entendu, les discussions se sont d'abord déroulées par l'intermédiaire d'un certain nombre de réunions pour trouver cette formule de modification. Puis mon interprétation de la proposition de M. Pearson, compte tenu du déroulement des conférences fédérales-provinciales, c'était que si nous ne pouvions nous entendre à l'unanimité, ce qui à ce moment-là paraissait impossible, sur un élément comme la formule

[Texte]

take place if the constitution was repatriated, we should commence by looking at the possible areas for change. That is the process really that has been going on in the last few years as I understand it.

Now, I suppose what I am saying is, as long as you carry on on that basis, we are going to have in effect to get all the provinces to agree on all the changes before we get the amending formula back in Canada. I think that is just not going to happen or it is not going to happen in my lifetime. I think what I am arguing for is that we have the federal government take the bull by the horns and bring the formula back to Canada and set up a way in which amendments can take place from then on. Then, after that has taken place, any province or government that wants to introduce amendments and changes, whether by unanimous agreement, or however the formula is constructed, they can go ahead and do it, but I think if we try to agree on all the changes before we bring it back we are not going to get it back.

Mr. Lachance: You do not seem to have mentioned anything in your brief about what kind of political system we should have. In other words, should we retain the present parliamentary system, of course without the Senate as you said, but this does not mean I agree.

Senator Yuzyk: How about a monarchy?

Mr. Lachance: Or a presidential system or a Canadian monarchy? Have you any idea on that?

Professor Sommerville: I would not like to see a constitutional convention or a plebiscite in Canada on whether we have the monarchy or whether we have a republic because I think regardless of what way it came out there would be the alienation of a lot of people in either direction if you put it up to a vote.

Mr. Lachance: How about your personal feeling?

Professor Sommerville: Personally, I favour the monarchy system as opposed to the republican. This does not necessarily mean that I go down the line for Her Majesty. It may mean that someone in the position of Governor General or someone of that sort could fulfil the role. I do not like the system where the President of the United States has to pass on all the bills and make peace and war and have to plant the cherry trees too.

Mr. Lachance: Yes, but you say here about the Senate that in our present way of life you are against people who are not elected, and if we have the monarchy, as you know very well that person is not elected. Is there no conflict in that?

Professor Sommerville: There is conflict in it. I can tell you how I resolve it of sorts. To me the monarchy is a symbol that stands for certain things. It may be that for this reason it is objected to by some people, but to me it is I suppose like a flag or another symbol that represents a way of life or a form of government, certain freedoms, liberties and so on, but that the monarch in person does not have, in my view at any rate, any real powers.

[Interprétation]

Fulton-Favreau, par exemple, parce que les différentes provinces craignaient les modifications possibles qui seraient introduites si la constitution était rapatriée, il faudrait donc songer tout d'abord à étudier les domaines possibles de changements. C'est ce qui à mon avis, a été accompli ces quelques dernières années.

Or, ce que je dis, c'est qu'aussi longtemps que vous continuez à œuvrer de cette façon, nous devons en fait amener toutes les provinces à s'entendre sur tous les changements avant le rapatriement de la constitution. Je pense que cela n'aura pas lieu, ou certainement pas de mon vivant. Ce que je voudrais voir c'est que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de rapatrier la formule de modifications au Canada et trouve un moyen permettant désormais d'accomplir les changements nécessaires. Après quoi, toute province ou tout gouvernement voulant y introduire des modifications, soit à l'unanimité, ou suivant les modalités de la formule, pourrait le faire, mais je pense que si nous essayons de nous mettre d'accord sur les changements, avant de la remanier au Canada nous ne parviendrons jamais à la récupérer.

M. Lachance: Dans votre mémoire, vous ne semblez pas avoir mentionné le genre de régime politique que nous devrions adopter. En d'autres termes, devrions-nous conserver le régime parlementaire actuel, bien entendu sans le Sénat, comme vous l'avez préconisé, ce qui ne veut pas dire que j'approuve votre proposition.

Le sénateur Yuzyk: Que pensez-vous d'une monarchie?

M. Lachance: ...Ou peut-être un régime présidentiel ou une monarchie canadienne? Avez-vous des idées là-dessus?

M. Sommerville: Je ne voudrais pas voir au Canada le recours à une convention ou à un plébiscite pour décider si nous devons avoir une monarchie ou une république car quelqu'en soit le résultat, beaucoup de gens s'y opposeraient que ce soit dans un sens ou dans l'autre.

M. Lachance: Qu'en pensez-vous personnellement?

M. Sommerville: Personnellement, j'opterais en faveur du régime monarchique. Ce qui ne veut pas dire que je pense exclusivement à la Reine. Ce pourrait être le gouverneur général ou une personnalité de ce genre qui remplirait ce rôle. Je n'aime pas le régime comme celui des États-Unis en vertu duquel le président doit transmettre tous les bills, conclure la paix et déclarer la guerre, et même planter les cerisiers.

M. Lachance: Oui mais, vous dites à propos du Sénat, que dans notre situation actuelle, vous vous opposez aux gens qui ne sont pas élus et dans une monarchie, vous savez qu'une telle personne... n'est pas élue, n'est-ce pas contradictoire?

M. Sommerville: Oui il y a une contradiction ici et je peux vous dire comment je la résoudrais. A mon avis, la monarchie est un symbole qui représente certaines choses. C'est peut-être pour cette raison que certaines personnes y sont opposées. Pour moi c'est comme un drapeau ou tout autre symbole, représentant un mode de vie, un genre de gouvernement, certaines libertés, mais le monarque lui-même ne détient pas de pouvoirs réels.

[Text]

In the same way I say repatriate a constitutional amendment, but it does not bother me in particular that we have to go to Westminster to get a constitutional amendment because they are not going to disagree with what the federal government asks for anyway, whereas the Senators, for example, do have real power to pass on legislation, and so on. I prefer the parliamentary system of government, certainly, to the republican system of government with fixed election dates and the President not necessarily having the support of the majority of members and this type of arrangement, but I suppose I regard the monarchy as a symbol rather than as someone who interferes in any way with the government of the country.

Mr. Lachance: Do you really feel that in the present system of the constitution we have really exhausted all the avenues of possible agreement?

Professor Sommerville: In the present composites and so on?

Mr. Lachance: Yes.

Professor Sommerville: No, I do not think we have exhausted all the avenues. We may exhaust the population before we exhaust the avenues of discussion because without bringing any names into it, I had two different Attorneys General say to me at the last two conferences, why does the federal government not bring in a draft bill so we have something to get our teeth into and deal with? Well, of course, as soon as you bring in a draft bill or a draft constitution you are going to get controversy all right, and there is going to be a lot of people who disagree with individual sections of it, but at least you are going to have the whole package on the table where it can be negotiated.

My great difficulty in looking at the present system—one meeting discussed the social security, well, maybe the provinces would be willing to let the federal government deal with social security—perhaps a bad example—if the federal government were to give the provinces some other power, but that other power is not on the table for discussion. It just seems to me a very long, drawn out process in that the federal government of the day is elected from all parts of the country.

It represents the people of the country, and I think members of Parliament have every bit as much right to say they represent the members of Parliament from Nova Scotia, that they represent Nova Scotia, as the Premier of Nova Scotia and his people do. I agree wholeheartedly with Mr. Trudeau when he says that the federal members from Quebec are just as capable of representing Quebec as the Premier of Quebec, at least, I think that is his position.

Mr. Lachance: I have one last question to ask you. I read in your brief regarding the Yukon and the Northwest Territories where you say:

This does not mean that the territories...

And I would imagine that this also includes the Yukon.

...and their resources should be turned over to the few who happen to live there.

Do you not think that if these resources were turned over to the Yukon—let us imagine that the Yukon becomes a

[Interpretation]

Et lorsque je parle d'accomplir des modifications de la constitution au Canada même, cela ne me dérange particulièrement pas que nous devons nous rendre à Westminster pour obtenir une modification constitutionnelle parce qu'ils accèderont toujours aux demandes du gouvernement fédéral, tandis que les sénateurs ont des pouvoirs réels, leur permettant d'adopter certaines mesures législatives et autres choses de ce genre. Je préfère donc, le régime parlementaire au régime républicain prévoyant des élections à des dates fixes et le président qui n'a nécessairement pas l'appui de la majorité des députés pour gouverner. Mais, à mon avis, le monarque est un symbole plutôt qu'une personne qui s'ingère dans le gouvernement d'un pays.

M. Lachance: Croyez-vous vraiment que dans le cadre du régime actuel de la constitution nous ayons épuisé tous les moyens possibles conduisant à un accord?

M. Sommerville: Dans le cadre des débats actuels, vous voulez dire?

M. Lachance: Oui.

M. Sommerville: Non je ne crois pas que nous ayons épuisé toutes les possibilités. Il est possible que nous lassions la population avant d'épuiser les possibilités de discussion car sans citer de noms, il y a deux procureurs généraux qui m'ont dit au cours des deux dernières conférences: «Pourquoi le gouvernement ne présente-t-il pas un avant-projet de loi sur lequel nous pouvons travailler? Bien entendu, dès que vous présentez un avant-projet de loi ou un avant-projet de constitution il y aura des controverses, il y a beaucoup des gens qui en désapprouveront des paragraphes particuliers, mais au moins vous aurez l'ensemble des propositions sur la table où elles pourront être discutées.

La difficulté que j'éprouve lorsque je considère le régime actuel, c'est qu'à une réunion la sécurité sociale a été discutée, peut-être les provinces consentiraient à laisser le gouvernement fédéral s'occuper de la sécurité sociale, c'est peut-être un mauvais exemple s'il pouvait céder aux provinces d'autres pouvoirs, mais ces pouvoirs justement ne sont pas à l'ordre du jour. A mon avis, c'est un processus lent vu que tout le pays a élu le gouvernement fédéral du moment.

Il représente tous les habitants de notre pays et les députés fédéraux ont autant le droit de dire qu'ils représentent les députés de la Nouvelle-Écosse ainsi que cette province même aussi bien que le Premier ministre de la Nouvelle-Écosse et ses collaborateurs. J'approuve complètement M. Trudeau lorsqu'il dit que les députés fédéraux du Québec sont capables de représenter le Québec aussi bien que le Premier ministre de cette province, au moins je pense que c'est son opinion.

M. Lachance: Dans votre mémoire, j'ai lu au sujet du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest les déclarations suivantes:

...cela ne veut pas dire que les Territoires du Nord-Ouest...

J' imagine qu'il s'agit également du Yukon.

...et leurs ressources naturelles doivent être cédées au nombre restreint d'habitants qui vivent dans cette région.

[Texte]

province—that these resources should be the property of the Yukon, because after all, these resources indirectly benefit all Canada from the taxes collected from the exploitation of those resources, as it is a case for resources in Nova Scotia right now or in any other province in Canada?

Professor Sommerville: I think I perhaps suffer from not being a geologist and so on. I think my difficulty with what you say, which certainly puts my proposition I agree in a bad light, is the disproportion of what I conceive, perhaps in ignorance, but what I conceive from anything I read to be the vast resources and potential of that area as compared to the very small population. Now in Ontario or Quebec there are several millions of people and valuable resources, but these resources would make a contribution to the taxes in Ontario and Quebec and spread out for the benefit of the citizens.

In the Maritime Provinces, there is not all that much coming in perhaps from our natural resources, and there is not all that great a population, but if we were to have a situation develop in the Northwest Territories where, because of oil discoveries and so on there, the income to the province by way of provincial taxation and other forms of provincial licensing revenue would come in, you might well have a situation it seems to me where far from the government of the Yukon or the Northwest Territories having to tax its citizens, it might be able to provide all the resources for them that any other province does and declare a dividend as well, and still pay federal taxes.

I suppose I have in mind some of the instances in the Middle East where you have very small states with four-lane highways running out into the desert and an average of four cars per person and no tax is being paid, and these little islands of wealth surrounded by other areas that would need it.

Mr. Lachance: Yes, but these are independent states, but the Yukon being a province of Canada, the citizens and the companies exploiting resources there would have to pay income tax to Canada. Do you not think it would be of benefit to the rest of Canada?

Professor Sommerville: I think it would be of benefit, yes, sure.

Mr. Lachance: That would be enough sharing with the rest of Canada?

Professor Sommerville: Well not in my view but I think it would depend on how it was treated, how the resources there on what basis they were given over, and on what basis they were taxed by the federal authority and shared. There could be an equitable distribution depending on the way the province was set up. You could also have a situation where everybody there was a millionaire by the accident of geography.

[Interprétation]

Ne croyez-vous pas que si la propriété de ces ressources naturelles était cédée au Yukon, et imaginons que ce dernier devienne une province, ne croyez-vous pas que ces ressources devraient appartenir au Yukon? Car, après tout, ces ressources sont au profit de tout le Canada, indirectement peut-être grâce aux impôts perçus, sur leur exploitation, comme c'est le cas présentement, des ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse et de toute autre province canadienne?

M. Sommerville: Je ne suis pas géologue et c'est peut-être mon handicap. A mon avis, ma difficulté par rapport à ce que vous avez dit, ce qui je l'admets donne à ma proposition un aspect défavorable, réside dans la disproportion qui d'après moi existe, mon opinion est peut-être erronée, mais ce que j'imagine être d'après mes lectures, les ressources énormes de ces régions et leur potentiel économique par rapport à leur population réduite. Or, dans l'Ontario ou dans le Québec il y a plusieurs millions d'habitants et des ressources importantes, mais ces ressources naturelles contribueraient à accroître les impôts perçus dans l'Ontario et dans le Québec et seraient utilisés au profit des habitants.

Dans les provinces maritimes il y a peu de recettes fiscales provenant des ressources naturelles et la population n'est pas considérable. Mais si dans les Territoires du Nord-Ouest à la suite de la découverte du pétrole et d'autres produits naturels, les recettes de la province au moyen de l'impôt provincial, et d'autres formes de recettes provinciales découlant de l'octroi de permis seraient réalisées, il est possible que le gouvernement du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest se trouve dans la situation que loin d'être obligé de prélever des impôts sur ses administrés, il pourrait être en mesure de leur fournir tous les avantages dont bénéficient les autres citoyens des autres provinces, et leur verser également des dividendes, et payer des impôts au gouvernement fédéral.

Je songe peut-être au Moyen-Orient où il y a de petits états qui ont de grandes routes à 44 voies s'avancant dans le désert et que chaque personne a en moyenne 4 automobiles et que personne ne paie d'impôts et ces petits îlots de prospérité sont entourés de régions pauvres.

M. Lachance: Oui, mais ce sont des états indépendants, le Yukon étant une province du Canada, les compagnies et les particuliers qui y exploiteraient les ressources naturelles devraient payer des impôts au Canada. Ne croyez-vous pas que ce serait à l'avantage du reste du Canada?

M. Sommerville: Certainement.

M. Lachance: Serait-ce un partage suffisant avec le reste du Canada?

M. Sommerville: Pas à mon avis. Cela dépendrait de la façon que serait traitée la question, sur quelles bases la propriété des ressources naturelles leur serait remise, et sur quelles bases le gouvernement fédéral percevrait des impôts sur ces ressources et en assurerait le partage. La distribution pourrait être équitable compte tenu du genre d'administration qu'aurait la province. On pourrait aussi avoir une situation où chaque personne deviendrait millionnaire vu les conditions naturelles.

[Text]

Mr. Lachance: This is my last question, Mr. Chairman. Since Professor Sommerville has been good enough to present his brief before this Committee he should be congratulated. Is it possible to know, since you are a Professor, you have students, of course...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will be hearing from some of Professor Sommerville's students.

Mr. Lachance: Yes, but I am just wondering whether you could tell the Committee what is the general view of your students on the question of this system concerning the monarchy?

Professor Sommerville: As it happens I conduct annually what I call the Sommerville Constitutional Law Poll in my class, because one of the sessions that we have every year is on the position of a monarchy, the Governor General and so on, and I think the vote this year in the class, if I remember correctly, was something like 24 in favour of the monarchy and 7 in favour of a republic and 2 who would not take a position, and over the past three years or so it has run about three to one in favour of the monarchy which surprised me. I think I did once or twice ask the question of a parliamentary system versus a congressional system of government, and if I recall those votes correctly in class, they came out something like 30 to 2 in favour of a parliamentary system. Our students are from all across the country and perhaps you can ask the ones who appear tonight the same thing but this did surprise me.

Mr. Lachance: Could it be a parliamentary system with a President?

Professor Sommerville: Yes, it could be a parliamentary system even with an elected President or Governor General who just had the same powers. I agree, this is possible.

Le coprésident: Monsieur Laprise.

Mr. Laprise: Monsieur Sommerville, beaucoup de choses ont déjà été dites au sujet de votre mémoire. Je voudrais revenir à cette question de l'abolition du Sénat que vous proposez. Est-ce que vous avez étudié la possibilité de faire choisir les sénateurs par des corps publics tels que les municipalités, les commissions scolaires, les associations professionnelles et syndicales, etc.? Plusieurs proposent que les sénateurs soient nommés ainsi pour un certain temps, par exemple que leur mandat soit renouvelable en même temps que celui des députés à la Chambre des Communes.

Professor Sommerville: You must excuse me, sir, in that I am not, in spite of being exposed to two years of language courses when I was employed by the federal government in Ottawa, I am afraid it did not take very well so I must reply in English.

I have not as a matter of fact studied that particular proposition to any extent other than to say that I have read of it and heard of it. I think it extends the proposition of the nature of Senator as a delegate far beyond the suggestion that he be a delegate or a representative of the region. To fragment society into the groups that you

[Interpretation]

M. Lachance: C'est ma dernière question, monsieur le président. Puisque M. Sommerville avait été assez aimable d'accepter de présenter son mémoire à notre Comité, il devrait être félicité. Est-il possible d'apprendre puisque vous êtes professeur, vous avez des étudiants, bien entendu...

Le coprésident (M. MacGuigan): Certains des étudiants du professeur Sommerville comparaitront devant nous.

M. Lachance: Oui, mais je me demande si vous pourriez nous renseigner sur l'attitude générale de vos étudiants à l'égard du régime monarchique?

M. Sommerville: Chaque année, je fais justement chez mes étudiants ce que j'appelle le Sondage Sommerville en Droit constitutionnel, parce qu'à l'une des séances que nous tenons chaque année, nous considérons des questions comme celle de la position de la monarchie, du gouverneur général etc. et si je m'en souviens correctement je crois que dans ma classe le vote était de 24 en faveur de la monarchie, de 7 en faveur d'une république, et de deux étudiants je crois qui n'ont pas voulu prendre position. Et au cours des trois dernières années, il a été de 3 contre un en faveur de la monarchie, ce qui m'a surpris d'ailleurs. Je pense qu'une fois ou deux, j'ai posé la question au sujet du choix entre un régime parlementaire et un régime de congrès le résultat du vote a été de 30 voix contre 2 en faveur d'un régime parlementaire. Nos étudiants sont originaires des différentes régions de notre pays vous pouvez poser la même question à ceux qui comparaitront ce soir devant vous, mais ce résultat m'a surpris.

M. Lachance: Serait-ce un régime parlementaire prévoyant le choix d'un président?

M. Sommerville: Oui, il pourrait s'agir d'un régime parlementaire avec un président élu ou un gouverneur général qui aurait les mêmes pouvoirs. J'admets que ce soit possible.

The Joint Chairman: Mr. Laprise.

Mr. Laprise: Professor Sommerville, many things have been said about your brief that I would now like to revert to this question of the abolition of the Senate proposed by you. Have you studied the possibility of having Senators selected by public bodies such as municipalities, school boards, professional associations and trade unions and so forth? Many suggest that Senators should be appointed in this way for a given period and for instance their mandate should be renewable at the same time as Members of Parliament get reelected.

M. Sommerville: Vous m'excuserez mais bien que j'aie suivi des cours de langue pendant deux ans lorsque j'ai été employé au gouvernement fédéral à Ottawa, je n'ai pas réussi à bien parler français, je dois donc vous répondre en anglais.

Je n'ai pas étudié cette question en détail sauf que j'en ai entendu parlé et que j'ai lu des commentaires à ce sujet. Je pense que cette suggestion prolonge la proposition préconisant que le sénateur serait un délégué bien au delà de la suggestion qu'il serait un délégué ou un représentant régional. Une fragmentation de la société en

[Texte]

suggest and give them each a representative would, I think, be difficult to begin with. There would surely be very many competing groups seeking their own Senator and I cling to the notion that both Senators and members of the House of Commons, Senators if we are to have them, should be representatives of all the people of their area.

I do not really like the notion that a Senator or a member for that matter should be the appointee in the case of the Senate, or the captive perhaps for one reason or another, in the case of a member of a particular interest. I think he should represent the people of his constituency or his province. I can perhaps swallow the regional proposition but to have the Senator from the Nova Scotia Federation of Labour or the Nova Scotia Teachers' Union or such and such a Chamber of Commerce, I am not fond of that.

M. Laprise: Merci. Je voudrais maintenant vous poser une question au sujet de votre proposition de rattacher le Yukon à la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest aux trois provinces des Prairies. M. Allmand a dit tout à l'heure et aussi lorsque nous sommes allés au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest que bien des gens semblent craindre que dans cette éventualité leur développement pourrait en être retardé. Et je crois qu'ils ont raison parce que dans la province de Québec dont on a agrandi le territoire en 1912 en lui reliant le Nouveau-Québec, il n'y a pas eu beaucoup de développement du nouveau territoire par la province de Québec. Je dirais que les Américains en ont fait beaucoup plus que la province et c'est peut-être pour cette raison-là que les deux territoires craignent un retard dans leur développement.

• 1835

Mais, par contre, le gouvernement fédéral s'occupe beaucoup des Territoires du Nord-Ouest, un montant de 100 millions de dollars est prévu pour la construction de routes. Pour ce qui est des autres domaines, les Territoires du Nord-Ouest sont assez satisfaits. Alors, c'est sans doute une des raisons pour lesquelles les gens qui habitent ces régions ne veulent pas être rattachés aux provinces du Sud. Il n'en reste pas moins que les provinces paient des taxes au gouvernement fédéral pour le développement des Territoires du Nord-Ouest; ainsi, des provinces, tel le Québec, estiment ne pas avoir les moyens de développer ces étendues du Nouveau-Québec du Nord, mais le gouvernement fédéral le fait à leur place.

Ne croyez-vous pas que plutôt de suggérer l'annexion des Territoires aux provinces du Sud, qu'il serait préférable d'en faire des provinces comme le demandent présentement le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et leur donner une indépendance semblable à celle des autres provinces? Ne pensez-vous pas qu'au moyen du système de péréquation existant, ces territoires pourraient se développer beaucoup mieux?

Mr. Sommerville: I think the point is probably well taken that these Territories might not be developed if they were joined with a province. I cannot help believe that if the Yukon, for example, was joined to British Columbia that Premier Bennett would not be in there immediately developing for all he was worth. I do

[Interprétation]

groupe comme vous le proposez en donnant à chacun un représentant, tout d'abord serait difficile à réaliser. Il y aurait plusieurs groupes qui seraient en concurrence pour avoir leur propre sénateur. Et je reste fidèle à la notion que les sénateurs et les députés de la Chambre des Communes, si nous devons avoir des sénateurs, bien sûr, devraient être des représentants de toute la population de leur région.

Je n'aime pas l'idée suivant laquelle un sénateur ou un député soit une personne nommée dans le cas du Sénat ou peut être le captif pour une raison ou pour une autre dans le cas d'un député par exemple, d'un groupe d'intérêts particuliers. Je pense qu'ils doivent représenter les habitants de leur circonscription ou de leur province. Je peux accepter la proposition régionale mais qu'il y ait un sénateur représentant la Fédération des travailleurs de la Nouvelle-Écosse ou le Syndicat des enseignants de la Nouvelle-Écosse, ou telles chambres de commerce, ceci ne me plaît pas.

Mr. Laprise: Thank you. Now, I would like to ask you a question about your suggestion of linking up the Yukon with British Columbia and the Northwest Territories with the three Prairie Provinces. Mr. Allmand has previously said and also when we went to the Yukon and to the Northwest Territories, that many people seem to fear the possibility that such a decision might delay the development of these territories. In this respect I think they are right, because if I consider the Province of Quebec where the territory was extended in 1912 by linking it up with New Quebec, I notice that since that time very little development has been done by the Province of Quebec in this new territory. It seems that the Americans have done a great deal more there than the Province of Quebec and it might be the reason why both Territories fear a lag in their development.

The Federal Government is very interested in the Northwestern Territory. We have at the present time a program of some \$100 million for the building of highways. The Northwestern Territories, in other fields, are quite well off in this respect. This may be one of the reasons which prevents the people from wanting to join two provinces—to join southern provinces. Nevertheless, the provinces pay taxes to the Federal Government for the development of the Northwest Territories. For instance, provinces such as Quebec does not believe they have the means of developing the new Quebec territory but the Federal Government does it for them.

Do you not think that rather than suggesting to connect the Territories to the southern provinces—it would be better to make provinces of them as the Yukon and the Northwest Territories are asking and give them independence such as the other provinces. With these equalization payments, do you not think these territories could develop better.

M. Sommerville: Je crois que l'argument a sa valeur. Ces territoires ne se développeraient peut-être pas s'ils étaient annexés aux provinces. Mais je ne peux m'empêcher de croire, si le Yukon, par exemple était annexé à la Colombie-Britannique, que le premier ministre Bennett ne se rendrait pas là-bas immédiatement pour développer

[Text]

not know if you were suggesting that the Territories remain the way they are as Territories of Canada, because in the present circumstances that might be a satisfactory solution to everybody but the people who live in the Territories. As to whether, if they became a province, they would be able to develop themselves more than the federal government can do now, I really cannot answer that. I think the federal government can do a great deal to develop and make use of the resources of these territories. I think it can probably do a lot more than it has done up to now and if it is prepared to do that, then that is all well and good. I would suspect from British Columbia's point of view, at any rate, that there would be considerable haste on the part of the province to develop any new territory that was acquired. As for the Prairies, I do not know.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, first of all I must apologize for having arrived late and if some of the questions that I now ask Mr. Somerville have already been asked and possibly answered I hope he will tell me.

You say in your brief, Mr. Somerville, that your chief concern for Canada is that she must survive. May I ask if in your opinion there is a real danger with respect to the survival of Canada if the Constitution is not repatriated?

Mr. Somerville: I do not know that I am really qualified to answer that question in the sense that I believe that the aspirations of a number of the provinces, and I do not just mean Quebec, I think the Western provinces have certainly put forward changes that they would like to see and I think the Atlantic region has certainly put forward arguments that it should get more from Confederation than perhaps it has been getting up to this point, but subject to what anybody from the Western provinces may tell me I do not think that if we are stuck with the same Constitution and amendable in the same fashion I really do not think from my vantage point that either the Maritimes or the West are likely to secede, which leaves the question of Quebec and whether the people of Quebec would continue to go along with an unchanged system. I do not think there is any particular magic in repatriation. I suggest that it as a way of taking some action on the Constitution. In my mind it does not present any obstacle to amendment, the present method of having to go through Westminster. I think it is only a question of form and not of substance. I do not think I am qualified to speak on just how far the people of Quebec would be prepared to push their demands. I would like to believe that they receive such a benefit from being part of the Canadian Confederation that they would be prepared to stay, but I do not have so great a faith that I would say that they can be ignored and that the aspirations and the requests of Quebec could just be turned aside. In the Atlantic provinces I think we are acutely aware of this because if Quebec were to leave Confederation then I suggest that the Atlantic provinces would find themselves in a rather poor position. We might be in a position where our best bet would be to join the United States, and they might not want us. So, I think we have a great stake in Confederation and I think this will mean helping Quebec to get her aspirations within the present system.

[Interpretation]

les ressources qui s'y trouvent. Je ne sais pas si vous suggérez que les territoires conservent leur statut actuel, c'est-à-dire des territoires du Canada car, actuellement, c'est peut-être une solution satisfaisante pour tout le monde, sauf pour les gens qui habitent là-bas. Quant à la question de savoir si, advenant que ces territoires deviennent des provinces, ils pourraient se développer plus qu'ils ne le peuvent maintenant sous le gouvernement fédéral, eh bien! je ne peux pas répondre. Je pense que le fédéral peut faire bien des choses pour développer et utiliser les ressources de ces territoires. Il pourrait probablement en faire beaucoup plus qu'il n'en a fait jusqu'ici, et s'il y est disposé c'est très bien! Mais je pense qu'à tout point de vue la Colombie-Britannique voudrait accélérer son développement et celui des nouveaux territoires qu'elle aurait acquis.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Monsieur le président, excusez-moi d'être arrivé en retard. J'espère que si M. Somerville a déjà répondu à certaines des questions que je vais poser il voudra bien me le signaler.

Monsieur Somerville, vous dites dans votre mémoire, que votre principale préoccupation est que le Canada survive. Alors, à votre avis, est-ce qu'il existe un danger réel pour la survivance du Canada si la constitution n'était pas rapatriée.

M. Somerville: Je ne sais pas si je suis bien compétent pour vous répondre. Je pense que les aspirations d'un certain nombre de provinces... je ne parle pas ici seulement du Québec; les provinces de l'Ouest ont certainement signifié des changements qu'elles veulent réaliser, ainsi que les Maritimes qui ont présenté des thèses visant à tirer plus d'avantages de la Confédération qu'elles n'en ont obtenus jusqu'ici. Sous réserve de ce que pourraient me dire des représentants de l'Ouest, si nous conservons la même Constitution, avec des modifications de même nature, je ne crois pas que l'Ouest et les Maritimes se séparent mais il reste la question du Québec. Est-ce que les gens du Québec continueront à supporter un système non modifié. En tout cas, il n'y a rien de magique dans le rapatriement de la Constitution. Le fait de devoir passer par Westminster ne nous empêche pas de modifier la Constitution. C'est une question de formalité plutôt que de fond. Je ne peux vous parler que de la façon dont les Québécois seraient disposés à insister sur leurs demandes. J'aimerais être sûr qu'ils ont des avantages, en participant à la Confédération canadienne et qu'ils seront disposés à y rester. Il ne faut pas feindre de les ignorer en tout cas. Les aspirations et demandes du Québec ne peuvent être mises de côté. Dans les Provinces atlantiques, nous sommes particulièrement conscients de ce problème car si le Québec quittait la Confédération, je pense que les provinces maritimes ou atlantiques se trouveraient dans une position assez déplorable. La meilleure chose, serait peut-être alors de nous joindre aux États-Unis qui ne voudraient peut-être pas de nous. Bref, je pense que nous avons bien des choses en jeu dans la Confédération. Ceci veut dire aider le Québec à réaliser ses aspirations dans le système actuel.

[Texte]

Mr. McQuaid: I would take it then, Mr. Sommerville, that you are not suggesting that the survival of Canada depends on the repatriation and amendment of our Constitution?

Mr. Sommerville: I do not know. In the present day and in the present context it may be very difficult to say. Those who are violently advocating separation do not seem to have any great support in any part of the country. On the other hand, I do not think we can expect the people of Quebec to continue to be content with the status quo forever. I think some effort has to be made on the part of Canada to work out with Quebec a way in which she will happily stay within Confederation. I do not think this necessarily means giving Quebec everything they want, either. I think the Prime Minister's stand is fairly firm on this and I think Quebec's aspirations have to be treated, as do those of all the provinces. I do not think they can be ignored.

Mr. McQuaid: You are of the opinion, then, that the question of constitutional change is a burning issue, shall we say, in the Province of Quebec and it would help to soften this idea of separation if some changes were made in our Constitution. Is that a fair summary of your thoughts?

Mr. Sommerville: Quebec has to be convinced of the goodwill of the rest of Canada towards Quebec. I do not know how far you have to go in order to show that you have goodwill towards the Province of Quebec. I do not think this means handing over the federal treasury to them to show your goodwill, but I think there are steps that perhaps could be taken and a continued willingness to be open to proposals for change and alteration of the system and to consider the possibility of changes in our method of government. I think this is a valid way of trying to cope with it.

Mr. McQuaid: In your brief it says that constitutional change must come "by way of politically sponsored specific proposals". Just what do you mean by that?

Mr. Sommerville: I think if we are going to get change in the Constitution—and this is leaving aside whatever a particular change might be—I think to expect the federal Prime Minister to be able to sit down with ten Premiers and have them all agree on anything other than the time of day is asking a great deal. I think it is a different proposition if the Prime Minister says, "We will discuss it with the provinces, we will get their point of view, and then as the Government of Canada, elected by the people from all across Canada, we are going to make up our minds on this and then present the proposition,—and if he does that and is prepared to put a given proposition it does not have to be a wholesale change in the Constitution—and if the Prime Minister discusses the Senate with all the provincial premiers and he hears the views of members of Parliament and then the government makes up its mind on what it is going to do with the Senate, for example, then I think he should be prepared to put that forward and back it up politically as a specific proposal and if anybody disagrees with him they can vote against him, but if he is going to wait for unanimous agreement on all topics, then I think he is going to have to wait a fair while.

[Interprétation]

M. McQuaid: Donc j'estime, monsieur Sommerville, que vous ne nous dites pas que la survivance du Canada dépend du rapatriement et de l'amendement de la Constitution.

M. Sommerville: Je ne sais pas. Dans le contexte actuel, il est peut-être très difficile de vous répondre. Je ne pense pas que ceux qui préconisent violemment la séparation n'ont pas beaucoup d'appui dans quelque partie que ce soit du Canada. D'autre part, on ne peut pas s'attendre à ce que les Québécois se contentent du statu quo pendant des années et des années. Je pense que le Canada devrait faire des efforts afin d'élaborer un mode de vie permettant au Québec de rester dans la Confédération. Ceci ne veut pas dire qu'il faudrait donner au Québec tout ce qu'il veut, et le premier ministre a un point de vue très ferme à ce sujet. Il faut traiter les aspirations du Québec comme celles des autres provinces, mais on ne peut pas les ignorer, les passer sous silence.

M. McQuaid: Donc en ce qui concerne la réforme constitutionnelle, vous pensez que c'est une question brûlante dans la province de Québec? Elle permettrait de réduire l'influence du séparatisme. Ceci résume-t-il votre pensée?

M. Sommerville: Je pense que le Québec doit être convaincu de la bonne volonté du Canada envers lui. Je ne sais pas jusqu'où on peut aller pour prouver cette bonne volonté. A mon avis, ceci ne veut pas dire d'ouvrir les cordons du Trésor fédéral au Québec. Je pense qu'il y a des mesures que l'on pourrait prendre en vue d'être ouvert à toute proposition de modifications et de changement dans ce système, compte tenu des possibilités de modifier notre processus gouvernemental. Ceci constitue, à mon avis, un moyen valable pour faire face à la situation.

M. McQuaid: Votre mémoire dit que les changements constitutionnels doivent se faire au moyen de «propositions parrainées au niveau politique.» Que voulez-vous dire au juste par là?

M. Sommerville: Si nous voulons procéder à des modifications de la Constitution, quels que soient ces changements, il faut que le premier ministre fédéral puisse siéger avec les premiers ministres provinciaux et que tous arrivent à s'entendre. Eh bien! là, on demande trop. Ce serait différent si le premier ministre disait: «Nous allons discuter avec les provinces, leur demander leur point de vue.» A ce moment-là, le gouvernement canadien, élu par toute la population canadienne prendra une décision puis présentera la proposition. S'il procède comme ceci, s'il est disposé à présenter une proposition, qui ne serait pas nécessairement une modification globale, et si le premier ministre discute de la question du Sénat puis que le gouvernement se décide, je crois que nous devons attendre longtemps avant d'arriver à une unanimité sur tous les sujets.

[Text]

Mr. McQuaid: You do not have to answer this question if you do not want to, Mr. Sommerville. Do you favour union of the four Atlantic provinces or possibly union of the three Maritime provinces?

Mr. Sommerville: We cannot leave out our northland, Labrador. No, I favour union of the four Atlantic provinces. As I said before you came in, I think more people are prepared to do that now than perhaps was the case before. That may well be. I suppose my reaction in saying that they should be joined is because I feel there are advantages of co-operation that are to be gained from not having Nova Scotia competing against New Brunswick, and all this sort of thing, but we really have to wait until the report comes out in the next month or so. They have certainly done all the research economically and legally, and so on, of all the implications of it and I assume they are going to come forward with a proposition on whether there should be Atlantic or Maritime union or not. They certainly have a lot more information to back them up one way or another than I have. Mine is probably just a surface reaction because I have not researched it in the way they have.

Mr. McQuaid: A poll was taken among your students on this, was it not?

Mr. Sommerville: No, but I mentioned earlier that a poll was conducted by our member of Parliament in Halifax. Mr. Stanfield did a poll and distributed it to the constituents on a number of questions, and one of the questions asked was whether they favoured Maritime union or not—this would have been within the metropolitan area of Halifax—and the percentage of those who replied to the poll was either 51 per cent in favour or 49 per cent. It was just about a 50-50 split, I have forgotten which.

Mr. McQuaid: He must have suggested that the center of government be in Halifax! Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Sommerville: Maybe Souris.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last questioner will be Senator Yuzyk.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, I think it is only right that I should say something in this discussion. First of all I would like to make an observation. I think we are not doing Professor Sommerville—or any other witness—justice when we fragment his paper and each of the questioners asks something on the same topic or on three or four topics and we do not get an opportunity to discuss some of these topics right through to the end. I think this presentation is quite lucid but there are several topics. One of the topics was the Senate and several of my colleagues discussed this matter with you. I do not think we have exhausted this topic at all and that is why I am suggesting that probably when we have witnesses before us and we see that we are dealing with topics that probably it might be fairer to the witness if we dealt with one topic at a time and several of us could ask questions and exhaust that topic and then move on to the next topic. I have further questions regarding the Senate as I am the lone representative here today. It has not always been that way before.

I should state that as one of the younger Senators and as a Professor of History—particularly of the Soviet

[Interpretation]

M. McQuaid: Vous n'êtes pas obligé de répondre à ma dernière question, monsieur Sommerville. Êtes-vous en faveur de l'union des quatre provinces Atlantiques ou, peut-être, des trois provinces Maritimes?

M. Sommerville: On ne peut pas abandonner le Labrador. Non, je serais en faveur de l'union des quatre provinces atlantiques. Je répète que bien plus de gens sont maintenant disposés à cette union qu'autrefois.

En disant qu'elles devraient être réunies, je pense aux avantages de la coopération qui résulterait s'il n'y avait pas de concurrence entre Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick, etc. Je pense toutefois qu'il faut attendre la publication du rapport dans un mois ou deux. Des recherches ont été faites en matière juridique, économique, et sur toutes les conséquences... Il s'agira de savoir s'il faut avoir une union maritime ou une union atlantique et nous aurons beaucoup plus de renseignements à ce moment-là parce que nous pourrions nous appuyer sur des documents de statistiques. Quant à moi, je n'ai pas suffisamment de détails sur la question.

M. McQuaid: Avez-vous fait un sondage d'opinions chez vos étudiants?

M. Sommerville: Non, mais j'ai dit qu'un sondage d'opinions avait été fait par notre député de Halifax. M. Stanfield a fait ce sondage d'opinions; il a distribué un questionnaire à ses électeurs: Est-ce qu'ils étaient en faveur de l'Union des Maritimes? Ce sondage a eu lieu dans la région métropolitaine d'Halifax. Le pourcentage de ceux qui ont répondu, était de 51 p. 100 pour environ. En tout cas environ 50-50.

M. McQuaid: Donc on y a probablement proposé que le gouvernement central soit à Halifax. Merci, monsieur le président.

M. Sommerville: Peut-être Souris.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le dernier orateur sera le sénateur Yuzyk.

M. Yuzyk: Monsieur le président, je pense qu'il convient de dire quelque chose au cours de ce débat. Premièrement, je tiens à faire une observation. Nous ne rendons pas justice au professeur Sommerville lorsqu'on fragmente son document et que chacun des interrogateurs pose justement des questions sur des points de détail plutôt que d'aborder l'ensemble de la question. Donc ce mémoire, je pense, est très lucide et comporte plusieurs sujets. Il a été question du Sénat notamment. Plusieurs de mes collègues ont discuté de cette question avec vous. Je ne pense pas que nous soyons allés au fond de la question, nous allons épuiser le sujet. Donc quand nous avons des témoins ici et que nous traitons de certains sujets, il serait peut-être plus juste envers les témoins d'en aborder un seul à la fois. Ensuite, on pourrait passer à autre chose. J'aurais d'autres questions en ce qui concerne le Sénat puisque j'en suis le seul représentant ici aujourd'hui. En fait, c'est la première fois que ça se produit d'ailleurs. Donc étant l'un des plus jeunes sénateurs et professeur d'histoire, notamment sur l'Union soviétique, je connais un peu la question de la Constitution.

[Texte]

Union—I know something about constitutions and I would like to inform Professor Sommerville that when I was appointed to the Senate I was in the history department of the University of Manitoba and the chairman of that department was Professor W. L. Morton, a very prominent Canadian historian, and one of the first things he asked me when I got into the Senate was, "How long are you going to stay in the Senate?" I remember telling him that I would stay only as long as I thought the Senate would be useful and would serve the best interests of Canada. He also stated that he was sure that this process of reform within the Senate would be starting and if I was not satisfied I would resign.

I thought I would just give you this background material because I have found that ever since I got in the Senate in 1963 I have been busier than I have ever been in my life. I am very happy that my colleagues in the House of Commons appreciate something of the role of the Senate. I think we regret that the press really does not do justice to us in at least discussing what the Senate is doing. I could discuss the matter of the role of the Senate when we have minority governments. Outside Canada they feel that it adds to the stability of Canada when they know there is a Senate there and that it is doing its work in the best interests of the country.

I should also state that only two books have been written about the Senate that I would mention. One is by Professor MacKay entitled *The Unreformed Senate*, and there is also the most recent one by F. A. Kunz on the Senate. These are thorough studies of the Senate and since Professor Kunz's book I think there has been almost a revolution in the Senate. The reform has been going on, and with the consent of the House of Commons I would say we have taken on more of a load in assisting the House of Commons because this is the way I regard the work of the Senate. We assist the House of Commons in every possible way and when we bring in certain revisions they always go back to the House of Commons, and they are usually accepted. I would say they are accepted in the vast majority of cases. When we hold up legislation I think the understanding is that we hold it up because it is necessary to hold it up for the time being in order for the government to reconsider some of the basic issues. We have taken over the initiation of bills. Bills have never been initiated in the Senate before. Almost all private bills are initiated there. Some are still initiated in the House of Commons.

So the workload has increased. What we need today is better men and women to cope with the situation and to aid Parliament in the very arduous task of dealing with modern technological society. Some of the work already has been mentioned.

I will conclude on the topic of the Senate by saying that we welcome various suggestions. We hear across the country that some want the Senate to be abolished, some want it reformed, and some want an elected Senate. We did not even discuss the advantages or the disadvantages of an elected Senate. We heard from the Yukon, a territory which wants to become a province. They definitely state they want a powerful senate and Senators to be equal with members of the House of Commons. We are looking for these different points of view because this is the process used for changing our Constitution and making it a better one to serve our people and country.

[Interprétation]

Je tiens à dire au professeur Sommerville que, lorsque j'ai été nommé au Sénat, je faisais partie de la section d'histoire de l'université du Manitoba et que le président en était le professeur W. L. Morton, historien canadien de haut prestige. La première chose qu'il m'a dite lorsque je suis entré au Sénat fut: «Combien de temps allez-vous siéger au Sénat?» Je me souviens de lui avoir répondu que je ne resterais qu'aussi longtemps que le Sénat serait utile et répondrait aux meilleurs intérêts du Canada. Il a déclaré également que cette réforme du Sénat allait commencer et que si je n'en étais pas satisfait je démissionnerais.

J'ai cru devoir vous donner ces quelques renseignements car depuis mon arrivée au Sénat en 1963 je n'ai jamais autant travaillé et je suis enchanté de vous dire que mes collègues de la Chambre des communes reconnaissent le travail du Sénat. Nous regrettons que les journaux ne nous rendent pas justice en ne parlant même pas de ce que nous faisons. Moi-même, je peux dicter le rôle du Sénat quand il y a des gouvernements minoritaires par exemple. À l'extérieur du Canada, on pense que le Sénat ajoute à la stabilité du Canada parce qu'il existe, en fait, un Sénat, et qu'il travaille dans l'intérêt du pays.

Je dois ajouter que deux livres seulement ont été écrits sur le Sénat. L'un du professeur MacKay: *The Unreformed Senate* et l'autre, plus récent, du professeur F. A. Kunz. Ce sont des études en profondeur. Depuis la publication du livre de M. F. A. Kunz, il y a eu une quasi révolution au sein du Sénat. La réforme s'accomplit, avec le consentement de la Chambre des communes. Nous avons entrepris des travaux encore plus considérables pour aider la Chambre, ce qui est à mon avis le rôle du Sénat. Nous aidons la Chambre des communes de toutes les façons possibles. Lorsque nous proposons certaines mesures, elles sont toujours soumises à la Chambre des communes et, dans la plupart des cas, elles y sont acceptées et adoptées. Quand nous retenons des mesures législatives c'est parce que nous le jugeons nécessaire; cela donne une chance au gouvernement de repenser certains points fondamentaux. Nous avons aussi proposé des bills, ce que le Sénat n'avait encore jamais fait. Presque tous les bills privés sont mis en œuvre au Sénat, bien que quelques-uns le sont à la Chambre des communes.

Le travail a donc augmenté. Il nous faut aujourd'hui de meilleurs citoyens, hommes et femmes, pour aider le Parlement dans la tâche très ardue que représentent la société et la technique modernes.

Je vais terminer en disant à propos du Sénat que nous accueillons diverses propositions. Certains parlent d'abolir le Sénat, d'autres de le réformer ou de le faire élire. Nous n'avons même pas discuté les avantages ou les inconvénients d'un Sénat élu. Nous avons entendu le son de cloche du Yukon, territoire qui veut devenir une province. Le Yukon est en faveur d'un Sénat fort et puissant et veut que les sénateurs soient les égaux des députés de la Chambre. Nous essayons de recueillir des opinions diverses car c'est ainsi que nous obtiendrons une meilleure Constitution au service du peuple et du pays.

J'ai songé à vous présenter ces aspects car lorsque nous discutons d'un sujet tel que le Sénat, certains députés envisagent un seul aspect de la question sans l'examiner jusqu'au fond. Je proposerais, monsieur le président, lorsqu'il est question de plusieurs sujets à la fois, qu'on épuise chacun d'eux avant de passer à un autre.

[Text]

I just bring this to your attention because when we discuss such a topic as the Senate some members of the House of Commons bring up only one aspect of the work and they cannot follow it right through. I would suggest, Mr. Chairman, that where several topics are brought up we should exhaust one at a time and then go on to others.

I have a question that has not been asked by anyone else. We all are interested in the Yukon, the Northwest Territories, the union of the Maritime provinces, the possibility of splitting up Ontario into two provinces, which is a Constitutional matter. You have mentioned the territories and the possibilities of forming new provinces, but you did not express yourself on the method that should be used to achieve these purposes. How can we impose upon the Yukon something that the Yukoners do not desire? We heard them say that they want to become a province, we heard that they want it to be done very gradually, step by step, and they want to be considered not as fourth-class Canadians but as first-class Canadians, with self-government. What would you propose by way of procedure or method? When we are thinking about Canada and the possibility of new provinces or the union of provinces, what procedure do you think should be used, and would you include this in the Constitution itself?

Professor Sommerville: I may say, to begin, that the same poll of my students that favours the monarchy also favours the Senate, albeit a reformed Senate, by about the same majority, three to one. So I am very much in a minority position in my own class in that regard.

Now in the question about joining the provinces and the provinces and territories together, I think Mr. Allmand was quite right when he said that the way I put it in my paper here today was sort of a bludgeon method—in other words the three Prairie provinces do not get the Northwest Territories unless they go together and the Maritime provinces do not get this great equalization payment, or what have you, unless they go together. But, realistically, I think what I meant by this is that the federal government, in this area as in many others, once it decides—I cannot decide for it—that the territories should be joined together and that this is something it wants to do has a lot of powers, financial and what have you, to make the proposition attractive to the parties involved. But to decide whether it would be good for the Atlantic provinces, for example, to join together, I suggest you probably should go through the process that is happening here. All I am saying, when I advocate Atlantic provinces' union, is what I might have said to the commission set up to investigate all the possibilities here; in other words, that there should be an investigation to show whether the uniting of the Atlantic provinces is going to lead to economic benefits, is going to lead to savings in government, is going to cut down unnecessary competition between the various provinces—in short, to make a determination that it is in the best interest of the Atlantic provinces to join together.

Now this sort of survey has been undertaken here. If the survey were to show that there were very definite advantages to be gained from union and if the federal government were convinced that this was right, and if there were some provinces in the Atlantic area who were not prepared to go along with this then I think the

[Interpretation]

J'ai une autre question qui n'a pas encore été posée. Nous nous intéressons tous au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest, à l'union des provinces Maritimes et au fait que la province d'Ontario peut se subdiviser. C'est une question constitutionnelle. Vous avez parlé des Territoires et de la possibilité de former de nouvelles provinces, mais vous n'avez pas parlé de la méthode à suivre pour réaliser ces différents objectifs. Comment peut-on imposer au Yukon quelque chose que les habitants du Yukon ne désirent pas? Nous les avons entendus dire qu'ils voulaient se constituer en province et apporter les changements pas à pas. Ils veulent être considérés comme des citoyens de première classe et non de quatrième ordre, avec un gouvernement autonome. Quelle sorte de méthode proposez-vous? Lorsque nous songeons au Canada et à la possibilité de nouvelles provinces ou de la réunion de provinces, comment croyez-vous devoir procéder? Est-ce que vous inséreriez tout cela dans une Constitution?

M. Sommerville: Je dirai tout d'abord que le groupe de mes étudiants qui est en faveur d'une monarchie, l'est aussi en faveur du Sénat, bien que ce soit un Sénat réformé. La proportion en est de trois à un. Donc, je suis minoritaire dans ma propre classe, à cet égard.

Quant à la fusion des provinces et des Territoires, je crois que M. Allmand avait raison de dire que mon mémoire d'aujourd'hui est quelque peu tranchant quand il propose que les provinces des Prairies fusionnent au préalable, si elles veulent s'adjoindre les Territoires du Nord-Ouest, et que les provinces Maritimes en fassent autant avant de pouvoir bénéficier de la péréquation importante dont il est question. En fait, il s'agissait de dire que si le gouvernement fédéral décide dans ce domaine comme dans d'autres—et je ne puis décider pour lui—que les Territoires devraient fusionner, il pourra rendre cette proposition attrayante pour les parties en cause en exerçant les attributions financières ou autres dont il dispose. Quant à décider s'il serait avantageux pour les provinces de l'Atlantique de fusionner, je propose qu'on adopte le processus actuel. Lorsque je préconisais l'union des provinces de l'Atlantique, j'avais proposé que la Commission d'enquête qui étudiait les possibilités en ce qui concerne les provinces Maritimes, examine si la fusion de ces provinces allait entraîner des avantages économiques, une compression des dépenses et la suppression de la concurrence entre les provinces; en somme, de déterminer s'il était de leur intérêt de fusionner.

Nous avons déjà entrepris ici-même ce genre d'enquête. Si cette dernière démontrait qu'il y aurait avantage à regrouper les provinces, et pourvu que le gouvernement fédéral en fût convaincu, ce dernier devrait offrir un stimulant quelconque permettant de vaincre la réticence des provinces qui, éventuellement, manifesteraient une résistance envers une telle fusion.

[Texte]

federal government should not back away from using some sort of incentive or other to bring them together.

Senator Yuzyk: Would you use the statutory method, or would you like this process spelled out in the Constitution? There is a difference.

Professor Sommerville: A process for union?

Senator Yuzyk: A process for union or, say, for the formation of another province.

Professor Sommerville: I suppose that this is right, that if we were going to amend the Constitution to provide that instead of there being four maritime provinces there be one then the federal government should seek to get the agreement of the Atlantic provinces for an amendment to the Constitution to do just that, and if the provinces were not immediately forthcoming in saying, "Yes, we agree with that" then the federal government should try whatever methods it has available to convince them that it would be a good idea. But, in the end result, if a province still decided that it did not want to go in then the federal government would have to decide itself whether it wanted to take the responsibility of putting them together. I think this would apply all across the country to each of these propositions that I have put. The federal government would have to decide whether, on the benefits that it had convinced itself existed, it was prepared to make the judgment.

Senator Yuzyk: I would gather then that you would use both processes. I know this is a very difficult question, but it is one that does confront us. We have heard that some would like to see certain provisions written into the Constitution so that any territory or region who may want to take advantage of such a clause in the Constitution may do so. That is why I asked this question. I know the statutory process is a long one.

Professor Sommerville: I may say that I put forward all these things—the joining of the Atlantic provinces, the Prairie provinces, whether the Yukon and the Northwest Territories should become part of those western provinces—as a proposition because I can see certain merits in them. But I think before any government could accept that they probably would have to go through the same sort of process that is happening here in the Atlantic provinces to determine where the Yukon, her resources and her people would be better off, whether as a territory, a separate province, or as part of another province. I put it forward as a proposition because it seems to me there is some merit in it, but before a government could do it they would have to go through that—and a commission might come to the opposite conclusion I have.

Senator Yuzyk: This is all I wanted to ask. All I would like to say is that to propose certain of these ideas, some of which may be popular in one region of the country and not in another, could put the party forming the government in a very difficult position and they might be afraid to bring up what I consider to be a very important matter.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, we have to thank Professor Sommerville for a very interesting presentation and we are very grateful to him for coming before us.

[Interprétation]

Le sénateur Yuzyk: Procéderiez-vous par la méthode statutaire ou préféreriez-vous que ce processus soit inséré dans la Constitution? Il y a une différence.

M. Sommerville: Un processus en vue d'une union?

M. Yuzyk: Un processus en vue d'une union ou pour la formation d'une autre province.

M. Sommerville: Je crois qu'il en est ainsi. S'il est question de modifier la Constitution de manière à ce que les quatre provinces Maritimes fusionnent et ne constituent plus qu'une seule, le gouvernement fédéral devrait obtenir l'assentiment de ces provinces à cet effet. Si ces dernières ne donnaient pas leur assentiment, les autorités fédérales devraient employer tous les moyens en vue de les convaincre. Si une province persistait dans son refus, il appartiendrait au gouvernement fédéral de décider de cette fusion et d'en endosser la responsabilité. Les propositions que j'avance s'appliqueraient à tout le pays. Il appartiendrait à l'autorité centrale de juger si les avantages la déterminent à recourir à une pareille solution.

Le sénateur Yuzyk: Vous vous serviriez donc des deux processus. C'est une question difficile, mais à laquelle il nous faut faire face. Nous avons entendu que certains voulaient que des dispositions soient insérées dans la Constitution, prévoyant qu'un territoire ou qu'une région qui voudrait profiter de cet article de la Constitution, puisse le faire c'est pourquoi j'ai posé la question. Je sais que le processus statutaire est lent.

M. Sommerville: Si je propose la fusion des provinces de l'Atlantique ou celle des Prairies et qu'on examine si les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon doivent se joindre aux provinces de l'Ouest, c'est que j'y vois certains avantages. Avant d'accepter de telles propositions, il y aura lieu pour chaque gouvernement de suivre la même procédure que nous appliquons dans les provinces de l'Atlantique et de savoir si le Yukon, ses habitants et ses ressources seraient avantagés selon qu'il s'agit du statut de territoire, de province autonome ou de province réunie à une autre. C'est donc une simple proposition qui est, à mon sens, digne d'étude. Au préalable, il faudrait que le gouvernement intéressé épuise les moyens d'enquête sans compter qu'une Commission pourrait formuler des conclusions différentes des miennes.

Le sénateur Yuzyk: C'est tout ce que je voulais savoir. J'ajouterais que le parti au pouvoir serait embarrassé si l'on proposait des mesures qui étaient tour à tour populaires dans certaines régions et impopulaires dans d'autres. Il y aurait lieu de craindre que le gouvernement s'abstienne de soulever cette question qui, à mon avis, est importante.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il nous faut, messieurs, remercier M. Sommerville pour l'exposé très intéressant qu'il nous a fait et lui savoir gré d'avoir comparu devant nous.

[Text]

Gentlemen, we have seven other witnesses, I am going to limit you to two questioners on each from now on, and if the same two people keep catching my eye I will spread it around a bit, whether or not they are the first to signify their intentions to put a question.

We must begin the next session at 8 o'clock this evening and I would like to know whether you feel we can hear another witness now. There is one other witness, Mr. Duff, whose brief is only a page long but quite well done, and I think that we might hear that one now. I had hoped to call Judge O'Hearn next, but if he could come back tonight I think we would be able to give him a better hearing than we would at this moment.

If it is agreeable, gentlemen, I will call on Mr. Duff. I think we could manage to hear him before the recess.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next witness is Mr. Donald J. Duff, the Vice-President for Planning at the Nova Scotia College of Arts and Design.

Mr. Donald J. Duff, M.Sc., FRSA (Vice-President, Nova Scotia College of Art and Design (Planning and Development)): Mr. Chairman, gentlemen, in Canada today it is exceedingly difficult to be a Canadian.

Within our country it is easier to be a Nova Scotian, or an Albertan, or a Quebecois, or a Newfoundlander, than a Canadian. While we are urged to think Canadian in pursuing economic goals, and socially to mix culturally and linguistically our constitutional structure insists that we think and act provincially.

As Canada's people, through travel and communication, increasingly discover and explore their own country, they are dismayed to encounter narrow provincial postures that would appear to discourage Canadianism. Within the protective fencing of the British North America Act we see provincial rights and responsibilities jealously and zealously guarded on constitutional grounds, I suggest with little thought for their real benefit or usefulness to the people.

Man-made political boundaries must surely decline in significance in an era of instant communication and jet transportation. Politically, Canada is overgoverned. There is much duplication of effort and expense. No doubt these will continue as long as "creeping federalism" and "provincial nationalism" are cited as threats of equal magnitude.

Our archaic concern for provincial rights renders us weak where we should be strong. In many fields of endeavour Canada can muster no single voice. Ten, or eleven or twelve or even thirteen voices are necessary to present a "Canadian" viewpoint. We are learning, however, to tolerate ambiguity and occasionally we achieve a consensus.

This is, to be sure, democracy. But democratic processes are under criticism—not for their lack of intrinsic worth but for the delays and inaction that characterize democracy in Canada.

In a time of unprecedented and accelerating change affecting all people, the ability to respond quickly and responsibly to national issues would appear essential. Has provincialism become a deterrent to national accomplishment?

[Interpretation]

Messieurs, nous avons à entendre sept témoins; c'est pourquoi je limiterai dorénavant à deux le nombre d'interventions à l'égard de chacun d'eux, quitte à donner la parole à des membres différents sans tenir compte de l'ordre de priorité. La prochaine séance aura lieu à huit heures. Croyez-vous que nous ayons le temps d'entendre le prochain témoin? M. Duff a présenté un mémoire succinct, bien conçu et qui tient en une seule page. Nous pourrions peut-être l'examiner maintenant. J'aurais voulu entendre le juge O'Hearn, mais s'il peut revenir ce soir, je crois que nous pourrions lui accorder plus de temps qu'à présent.

Si vous êtes d'accord, j'inviterai M. Duff à prendre la parole. Nous pourrions peut-être l'entendre avant l'ajournement.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain témoin est M. Donald J. Duff, vice-président chargé de la planification au Nova Scotia College of Arts and Design.

M. Donald J. Duff, M. Sc., FRSA (vice-président chargé de la planification et de la mise en valeur au «Nova Scotia College of Arts and Design»): Monsieur le président, messieurs:

Il est très difficile aujourd'hui d'être Canadien au Canada.

Dans notre pays, il est plus facile d'être Néo-Écossais, Albertain, Québécois ou Terre-Neuvien plutôt que Canadien. Bien qu'on nous invite à penser en tant que Canadiens en poursuivant des buts économiques et, du point de vue social, d'arriver à un mélange culturel et linguistique, notre structure constitutionnelle fait que nous agissons et pensons comme des provinciaux.

Les Canadiens voyagent de plus en plus à travers le Canada et découvrent leur pays; ils constatent qu'il existe des positions provinciales étroites qui découragent le canadianisme. Dans les cadres de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, nous constatons que les attributions et les privilèges provinciaux sont gardés jalousement et avec zèle pour des raisons constitutionnelles, sans grand avantage, ce me semble, pour la population.

Les frontières politiques doivent certainement diminuer en importance à une époque de communications rapides et de transports réactés. Du point de vue politique, le Canada est trop gouverné. Il y a beaucoup de double emploi et de dépenses inutiles. Nul doute que cet état de choses continuera aussi longtemps qu'un «fédéralisme rampant» et qu'un «nationalisme provincial» seront considérés comme des menaces d'importance égale.

Nos préoccupations archaïques concernant les droits provinciaux nous ont affaiblis au lieu de nous rendre plus forts. Dans bien des domaines, le Canada n'arrive pas à parler d'une seule voix. Dix, onze ou douze voix sont nécessaires pour présenter le point de vue «canadien». Nous apprenons, cependant, à tolérer l'ambiguïté et, à l'occasion, nous arrivons à un consensus.

Certes, c'est de la démocratie, mais les processus démocratiques sont critiqués non parce qu'ils manquent de valeur, mais parce qu'ils retardent et entraînent l'inaction de la démocratie au Canada.

A une époque du changements sans précédents et accélérés qui affectent tous les gens, la possibilité de répondre

[Texte]

In education do we really need ten systems? Is this really best for our children? Do we really need eleven departments of agriculture, of immigration and/or colonization, of youth? And in some spheres, including science, manpower and environmental control, we have neither national nor provincial determination.

Criticism is easy; solutions are not. Hopefully constitutional reform is possible to bring our political responsibilities into alignment with national social and economic goals.

In Canada today is not the national well-being more important than perpetuation of what may well be out-moded provincial boundaries? Would not Canadians benefit from policies and programs formulated nationally and administered regionally (provincially)?

The events of recent days suggest that the Canadian people are capable of responding nationally—not as residents of provinces but as citizens of Canada.

Are narrow provincial postures longer necessary? Are "provinces" longer necessary?

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, may I raise a point of order. Obviously, this is an extremely interesting brief but we have no copies.

The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan): We do not have any additional copies, Mr. Gibson.

Gentlemen, this is a brief which ties in with the brief which we have just heard, that of Professor Sommerville, in that it suggests the possibility of some variation in provincial boundaries. But it seems to me it also goes considerably beyond that and, indeed, it may suggest the possibility of a strike at the very notion of a province in terms of an independent, quasi-independent, or in whatever kind of entity we would like to think of it as.

Would anyone like to pursue this matter briefly?

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I agree with Mr. Gibson, that some of the things put forward in this brief are very thought provoking and might need considerable questioning.

In effect, Mr. Duff seems to be suggesting a unitary state with regional administration but with sovereignty centered in the centre. It would seem to me there are several difficulties and I will put them to you so that you can deal with them.

One is—this goes back to the discussion we had with the previous witness—that many people in Canada feel that a unitary state, if you have representation by population, in fact mean Ontario and Quebec running everything and although in an idealistic way you may think that Ontario and Quebec might think nationally, would not think narrowly in terms of their own constituency, even now with a federal state, where the provinces have quite a bit of sovereignty, the West, the Maritimes, Newfoundland, even parts of northern Ontario and northern Quebec feel that they are being ignored by the heavily populated areas. Your suggestion would seem to lead to even a greater concentration of

[Interprétation]

rapidement aux questions nationales paraît essentielle. Le provincialisme empêche-t-il les réalisations nationales?

Avons-nous besoin de dix systèmes d'éducation? Est-ce dans l'intérêt de nos enfants? Avons-nous besoin de 11 ministères de l'Agriculture, de l'Immigration ou de la Colonisation, de la Jeunesse? Alors que dans certains domaines, y compris les sciences, la main-d'œuvre et le contrôle de l'environnement, nous n'avons ni buts nationaux ni provinciaux.

Il est facile de critiquer. Les solutions le sont moins. Une réforme constitutionnelle est heureusement possible pour que nos responsabilités politiques soient en harmonie avec nos objectifs sociaux et économiques.

Le bien-être national n'est-il pas plus important pour le Canada que le maintien de limites provinciales démodées? Les Canadiens ne tireraient-ils pas avantage de programmes et de lignes de conduite formulés à l'échelle nationale et administrés au niveau régional (provincial)?

Les événements des derniers jours démontrent que les Canadiens peuvent répondre au niveau national, non pas comme résidents d'une province, mais comme citoyens du Canada.

Des positions provinciales étroites sont-elles encore nécessaires? Les provinces sont-elles encore nécessaires?

Merci, monsieur le président.

M. Gibson: J'invoque le Règlement, M. le président. Il s'agit là, sans doute, d'un mémoire extrêmement intéressant mais nous n'en avons pas copie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous n'en avons pas des copies supplémentaires, monsieur Gibson.

Le présent mémoire, messieurs, se rattache à celui de M. Sommerville en ce qu'il entrevoit la possibilité de modifier d'une manière ou d'une autre les frontières provinciales. Il va même plus loin, puisqu'il s'attaque éventuellement à la notion même de province en tant qu'entité indépendante, quasi indépendante ou tout autre statut qu'on lui reconnaisse.

Quelqu'un voudrait-il examiner plus avant le sujet?

M. Allmand: Monsieur le président, je suis d'accord avec M. Gibson que certains points du mémoire suscitent l'intérêt et qu'ils pourraient entraîner beaucoup de questions.

M. Duff semble laisser entendre qu'il faudrait créer un État unitaire avec des administrations régionales et une souveraineté centrale. La question soulève quelques difficultés que je vais vous exposer pour vous permettre d'y répondre.

L'une de ces difficultés a trait à la discussion que nous avons eue avec le témoin qui vous a précédé, selon laquelle bon nombre de Canadiens estiment qu'un État unitaire à représentation proportionnelle fondée sur la population, signifierait que les provinces de l'Ontario et du Québec auraient la haute main sur tous les domaines, même si l'on supposait idéalement que ces provinces n'adopteraient pas des points de vue étroits en fonction de leur population. Aujourd'hui encore, malgré la présence du pouvoir fédéral et la souveraineté assez large dont jouissent les provinces, celles de l'Ouest, les Maritimes, Terre-Neuve et jusqu'à certaines zones du nord de l'Ontario et du Québec s'estiment négligées par les régions

[Text]

power in the golden horseshoe from Windsor and Hamilton up to Quebec City.

The other thing is that philosophically—we had witnesses commenting on this in Churchill, Manitoba—there are many people today who think governments today are getting too far away from people and that there is a great alienation between people and government. They suggest that you even go into smaller units, despite the technological, economic and communications revolution whereby people can communicate much quicker and are more mobile.

• 1915

Governments are beoming more and more distant from people. People are feeling more and more alienated from their governments and this is a constitutional problem that, I think, would be aggravated by a central government in Canada with all sovereign powers.

I am playing the Devil's advocate because I have a bit of sympathy for what you say, but these things bother me and I want to know what you would answer to them.

Mr. Duff: I suggest that the first issue is perhaps one of semantics, government and power. Government to me as a Canadian—and I like to think of myself as a Canadian—is the representation of my voice centrally, because I see that in Canada today, if we are thinking Canadians, to fragment that is impossible. So to me government means a central government for Canadians. Power is coming to that centre from the people. I am not a constitutional authority, but I can see that, as that power is concentrated in Ottawa or centrally, to reach the people it must flow in reverse, and what I see across Canada is a narrow provincial position, power-motivated provincially, taking federal monies and authority, interpreting these, diluting these, and using these. I do not think that in this context provincial power benefits the people who live in the regions.

I happen to have been born in Alberta. I happen to be living in Quebec. I happen to be working in Nova Scotia. I have lived in all 10 provinces, and I think the biggest obstacle would be, obviously, the releasing of local power by the provinces.

Mr. Allmand: But, sir, how would you deal with the problem that Mr. Osler mentioned before, that because your voting and your population strength is in Ontario and Quebec, most of the elected representatives would be from Ontario and Quebec? How would you guarantee that all the commercial, economic and social policies did not reflect and benefit to a greater degree the people in those central provinces rather than the people in the outlying areas, such as the Maritimes, the North, and the West? For example, in the banking system, as he states, all the head offices are in Toronto and Montreal. Everything comes back. The outlying regions are more like

[Interpretation]

plus densément peuplées. Il semble donc que votre proposition entraînerait une plus grande concentration de pouvoirs dans le centre du Canada, c'est-à-dire de Windsor et Hamilton jusqu'à la ville de Québec.

Nous avons d'autre part entendu des commentaires sur le plan philosophique, comme en ont exprimé des témoins résidant à Churchill, dans le Manitoba, selon lesquels bon nombre de citoyens estiment que les gouvernements s'éloignent du peuple et qu'un fossé se creuse entre eux et les sépare. Ils proposent au contraire, malgré la révolution de la technique, de l'économie et des communications, qu'on ait recours à des subdivisions encore plus restreintes afin de faciliter les échanges et les communications permettant ainsi une plus grande mobilité qu'auparavant.

Les gouvernements deviennent de plus en plus coupés de la base et les gens se sentent donc aliénés vis-à-vis leurs gouvernements. Voilà le problème constitutionnel qui se pose et qui serait aggravé si un gouvernement centralisateur avait tous les pouvoirs en mains au Canada.

Je me fais un peu ici l'avocat du diable parce que je suis assez sympathique à vos idées quand même. Néanmoins cet état de choses me préoccupe et j'aimerais bien savoir quelle solution vous pourrez y apporter.

M. Duff: Il s'agit tout d'abord d'une question de sémantique, soit la définition exacte des mots «gouvernement» et «pouvoir». Le gouvernement à mon avis, comme Canadien et je me considère vraiment Canadien, est l'organe central de représentation de mes aspirations car à l'heure actuelle au Canada, il est impossible de fragmenter cet organisme central si nous voulons le bien du pays. Pour moi, donc, le gouvernement est un gouvernement central pour les Canadiens. Les pouvoirs sont accordés à ce gouvernement central par la population. Je ne suis pas une autorité en matière constitutionnelle, mais je peux constater que puisque ce pouvoir se concentre à Ottawa ou un endroit central, pour atteindre ensuite les gens, il faut qu'il y ait un mouvement inverse. Pourtant je constate que dans l'ensemble du Canada, il y a un comportement provincial étroit qui est motivé par le goût du pouvoir au plan provincial, où l'on s'empare de l'argent et de l'autorité du fédéral, pour l'interpréter, la diluer et en abuser. Je ne pense pas que dans ce contexte-ci les pouvoirs provinciaux sont à l'avantage des gens qui habitent dans ces régions.

Je suis né en Alberta, mais je vis au Québec et je travaille en Nouvelle-Écosse. J'ai vécu dans les 10 provinces et je pense que le plus grand obstacle serait, évidemment, de faire en sorte que les provinces abandonnent leurs pouvoirs locaux.

M. Allmand: Comment pourriez-vous régler le problème soulevé par M. Osler il y a quelque temps. Puisque au point de vue du vote évidemment la force se trouve en Ontario et au Québec, c'est de là que devraient venir les représentants du peuple. Comment pourriez-vous garantir que toutes les politiques sociales et économiques ne seraient pas plus avantageuses pour les gens du Centre que pour les gens des extrémités du pays, comme ceux, par exemple, de l'Ouest, des Maritimes et du Nord. Par exemple, dans le domaine bancaire, tous les bureaux et sièges sociaux sont à Montréal et à Toronto. Alors les régions extrêmes sont comme des colonies qui sont

[Texte]

colonies to be exploited sometimes by the centre, rather than being served as best as they can. How would you deal with that in your system?

Mr. Duff: I believe in proportionate representation in terms of people, and people's votes. The concern of the have-not areas for the power of the wealthier and more heavily populated areas is certainly valid, but I cannot see that the present system enhances that in any way. I have no immediate solution other than the possibility, of course, of the continuation of two Houses, one based on representation and one based on a departmental system, such as one finds in certain other countries. The United Kingdom is blessed with more people than we have. It has concentrations of wealth and yet it is not fragmented by 10 provinces. I do not think the problem is insoluble.

Mr. Allmand: I was just wondering if you had a specific solution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think I will now have to give Mr. Gibson the chance to ask his questions.

Mr. Gibson: Let us strike a note of optimism here. There are two things you touched on. One was pollution and the other was youth.

In the field of pollution, the whole world has suddenly had this thrown at it like a bombshell within the last five or six years. By reason of our dilatory neglect of industry and of industrial control of sanitary sewage, and all the other terrible things like pollution from cars, the federal government has reorganized the whole structure which is fragmented between Health, Welfare, Fisheries and other departments. The government in the Throne Speech has reorganized it and put the honourable Mr. Davis in charge of pollution at a structured level, so that he will be able to implement pollution controls throughout the whole federal system of government. Others will say, "Why does not the federal government take it over and get the provinces out of it because they are playing footsie with it?" I honestly and sincerely do not believe this is happening.

In Ontario, as an example, we have the Ontario Water Resources Commission. There are some extremely able scientists and engineers and experts working there, and they are doing a first-rate job in trying to clean up the rivers and streams and control industry. If we suddenly said, "Let us give the problem of pollution to the federals and scrap the Ontario Water Resources Commission", we would be starting all over again.

There is a role for the province. It is more regional in nature. It is at a lower level of government in the sense of being more directly in touch with the people, and I think if we scrap that, we are going to fragment the whole structure of our government. We are going to ruin it. But if the federal government takes more of a planning views, and a regulatory view, and an over-all research view of pollution, and the provinces implement the on-the-spot control, which they are doing in many of the provinces, we can solve it.

As far as youth goes, throughout this country, the signs in Canada of despair—I am sorry for you for feeling that despair. I have a feeling of pride in speaking to young Canadians. In my area of Hamilton you see far better

[Interprétation]

exploitées par le Centre. Comment allez-vous régler ce problème d'après votre système?

M. Duff: Eh bien je crois en la représentation proportionnelle. Les préoccupations des régions pauvres à l'égard des pouvoirs des régions à dense population qui sont riches sont certainement valables. Mais je ne vois pas comment le système actuel favorise cette situation. Je n'ai pas de solution immédiate à vous proposer, sauf que l'on pourrait maintenir le même système, c'est-à-dire qu'il y aurait une Chambre pour les députés élus et un corps représentatif fondé sur des départements comme il y en a dans d'autres pays. La population au Royaume-Uni est plus grande que la nôtre, mais c'est un pays qui n'est pas fragmenté en 10 provinces. Le problème n'est pas insoluble à mon avis.

M. Allmand: Je me demandais si vous aviez une solution précise.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je dois maintenant demander à M. Gibson de prendre la parole.

M. Gibson: Il y a peut-être une note d'optimisme ici. Vous avez abordé deux questions, soit la pollution et la jeunesse.

En ce qui concerne la pollution, le monde entier vient de découvrir depuis 5 ou 6 ans que ça existe ce problème-là. Comme nous avons négligé pendant si longtemps le contrôle des industries, la purification des égouts, ainsi que la pollution causée par les fumées d'automobile, le gouvernement fédéral a réorganisé toute la structure qui était fragmentée autrefois entre les ministères des Pêcheries, de la Santé et du Bien-être et autres. Dans le discours du Trône le gouvernement a réorganisé les mesures à prendre dans toute cette question et a chargé l'hon. M. Davis de s'occuper de tout cela, de façon à appliquer les contrôles de la pollution dans l'ensemble du système gouvernemental. Certains disent: «Pourquoi le fédéral ne s'occupe-t-il pas de toute la question et n'enlève-t-il pas tout pouvoir aux provinces dans ce domaine, car celles-ci ne font pas grand-chose pour résoudre le problème.» A mon avis il n'en est pas ainsi.

En Ontario, par exemple, il y a la Commission des ressources hydrauliques qui est composée de scientifiques extrêmement compétents qui ont mis de l'avant des méthodes pour nettoyer les rivières et qui exercent un contrôle sur la pollution industrielle. Si tout à coup nous décidions de confier le contrôle de la pollution uniquement au fédéral, pour mettre de côté la Commission des ressources hydrauliques de l'Ontario, il nous faudrait tout recommencer. La province a un rôle à jouer qui est de nature plus régionale. Son action doit se faire à un niveau moins élevé de gouvernement, en ce sens que celle-ci est plus étroitement en contact avec la population. Si nous devons mettre au rancart les efforts des provinces, il nous faudrait fragmenter toute la structure de notre gouvernement, ce qui conduirait celui-ci à sa perte. Par ailleurs si le gouvernement fédéral adopte une attitude de planificateur et de surveillant en plus de faire des recherches sur l'ensemble de la question, alors que les provinces se chargent de mettre en vigueur, sur place, les projets proposés, nous pourrions résoudre ce problème.

Mais dans le pays en général si vous désespérez de la situation canadienne, je le regrette moi je suis opti-

[Text]

community sports. You see baseball little league. You see all kinds of national pride in Canada. They want Canada Day. Thousands of them want this. They want to be identified with a kindly nation that will strive for social betterment.

We see social workers in the big cities gradually beginning to get power, and gradually beginning to help in these areas. That is a role for the provincial government. This is right close to the people. The federal government can help them. It can raise the money by taxes and give it to the provinces and the provinces can implement many of these plans, and I think that it is beginning to work.

We are in an awful strain at the moment, but I can also say this, that in my colleagues from Quebec on both sides of the House I never saw a greater strength of character, of national character, than has gone on in the last few days in the House of Commons, and basically this country will survive. I am sure it will, and it will survive as a great federal state and these provinces certainly have a role.

You cannot apply pollution control by single standards throughout Canada. You have the Atlantic Provinces with the streams and the ocean. You have the Great Lakes area where there is pollution on both sides of the boundary, and you have different problems in the West. I submit that the way we are approaching pollution is sound, and it is going to work very well.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Have you any comments, Mr. Duff?

Mr. Duff: Nothing that Mr. Gibson has said is, as far as I am concerned, at deviance with what I have suggested. He is suggesting that the provinces will be responsible for the administration of environmental improvement programs. In Halifax in late August there was a conference of the Association of the scientific, engineering and technological community of Canada known as SCITEC, which made its No. 1 resolution an over-riding Bill of Rights to ensure the right to clean air, water and land for all Canadians. This is a federal measure, or the expression of hope that it would be a federal Act that would over-ride all other Acts. It is to be a federal Act, but it would be administered, obviously or presumably, in the context of local requirements, and this administration would be of a regional nature.

I agree that the Ontario Water Resources Board has a tremendous resource of manpower that is skilled, trained and scientifically able to deal with it. The legislation that they have backing them is provincial legislation, and other provinces are not that fortunate. My concept is a federal Act administered with this type of resource of scientific talent available on a national basis for the benefit of all the regions of Canada so that the provinces that do not have the resources that Ontario has do not suffer.

On youth, which is a topic of interminable length, I agree. I have some children. I am optimistic for them and about them. They are impatient, as I think youth has always been impatient. But today the pace of change is so great that youth is probably more impatient, and I think this is a challenge to the legislators to bring, as I suggest, the political, the constitutional, and the legislative procedures into line with social and, let us say, economic ambitions. As an English person in Quebec, it

[Interpretation]

miste, car je fais confiance à notre jeunesse. A Hamilton vous voyez énormément de sport et il y a beaucoup de fierté nationale. Les gens veulent être canadiens, et veulent s'identifier à une nation qui travaille pour le bien-être social du pays.

Nous voyons des travailleurs sociaux dans les grandes villes qui petit à petit obtiennent des pouvoirs et peuvent offrir leur aide dans ce domaine. Voilà un rôle à jouer par un gouvernement provincial. Le gouvernement fédéral peut par des paiements de péréquation faire en sorte que les provinces mettent en vigueur ces projets; cela commence déjà à se produire.

Nous connaissons en ce moment des temps troublés, mais je n'ai jamais vu plus de marque de courage de la part de mes collègues du Québec des deux côtés de la Chambre ce qui me fait croire que notre nation canadienne réussira à survivre au-delà de ces heures sombres; à cet égard les provinces ont un rôle important à jouer.

On ne peut exercer un contrôle de la pollution en composant des normes uniformes dans toutes les parties du pays. Vous avez les régions maritimes, vous avez les Grands lacs, vous avez les provinces de l'Ouest où le problème se pose d'une façon distincte. La façon dont nous abordons cette question de la pollution est saine et notre façon de procéder fonctionnera à merveille.

Le coprésident (M. McGuigan): Avez-vous quelque commentaire monsieur Duff?

M. Duff: Tout ce qu'a dit M. Gibson n'est pas du tout différent de ce que j'ai proposé. Il propose que les provinces doivent être responsables de l'administration des programmes de l'amélioration du milieu. A Halifax, au mois d'août il y a eu une conférence de l'Association de la collectivité technique, scientifique et de génie du Canada dont la résolution principale était d'assurer dans le cadre de la Charte des droits de l'homme le droit de tous les Canadiens à l'air et à l'eau fraîche et à un sol non pollué. C'est une mesure fédérale et nous espérons que cela deviendra une loi fédérale qui va prendre le pas sur toute autre. Mais l'administration de toute loi de ce genre certainement reviendra aux provinces pour les besoins locaux et l'administration devra se faire localement.

Je sais que la Commission des ressources hydrauliques de l'Ontario a un énorme personnel spécialisé qui peut s'occuper du problème. Ce sont des mesures législatives provinciales qui les appuient, mais les autres provinces n'ont pas autant de chance. Je songe à une loi fédérale administrée par l'entremise d'un personnel d'experts de ce genre dans l'ensemble du pays, pour le bénéfice de toutes les régions, de sorte que les provinces qui ne possèdent pas les ressources de l'Ontario, ne souffrent pas de la situation.

En ce qui a trait au problème de la jeunesse, je suis d'accord. Moi-même j'ai des enfants et j'ai beaucoup d'espoir pour eux. Mais ils sont impatients comme la jeunesse l'a toujours été. Mais à notre époque le rythme du changement est tellement rapide que les problèmes de la jeunesse sont encore plus difficiles de nos jours. Voilà le défi qu'ont à faire face les administrateurs pour faire en sorte que la Constitution, que les processus adminis-

[Texte]

seems to me that these are at the basic root of the problem in Quebec, which is actually not unique to Quebec. But it is more difficult for a unilingual Quebecer to feel Canadian than it is for a unilingual anglophone to be Canadian or feel Canadian.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, on your behalf I would like to thank Mr. Duff for his appearance and his presentation.

I have not invited comments from the floor for these first two briefs, both because of the loquacity of the Committee members and also because I sense that most of those here will themselves be making presentations later this evening. Whether or not my assumption is right, there will be plenty of time when we resume at 8 o'clock for you to make comments on anything that has been said today, and I would invite all of you who are now here to return with us at that time.

The meeting is adjourned until 8 o'clock.

EVENING SITTING

• 2025

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would the meeting please come to order. Ladies and gentlemen, I am pleased to reconvene this public session of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons of Canada on the Constitution of Canada. At the earlier session I pointed out that the mandate of this Committee was to study the question of constitutional review and to study all the proposals which have been made and will be made during the period within which we operate with respect to the reform of the Constitution of Canada. We are sitting here as a parliamentary committee, following the same procedures and rules that we would follow in Ottawa except that we have the pleasure of the company of a good many of our fellow citizens. All the words which are spoken here tonight will be recorded, transcribed and finally published in the Minutes of Proceedings of the Committee, and that includes comments which are made from the floor, as well as those which are made by witnesses here. Our procedure in these public meetings is to invite comments by people from the floor; to urge any of you who may have comments to make upon matters which are maybe set up here, either by the witnesses or by members of the Committee, to make those comments at the appropriate times. I hope that some of you will avail yourselves of the opportunity of doing that. It might be better if those who are subsequently to present briefs did not take advantage of this opportunity because they will have their chance but those who are not themselves presenting briefs are more than welcome to speak from the floor, and indeed I would urge them to do so when I call on them after the two questioners from the Committee have been allowed to ask their questions. I would merely like to re-introduce the members of the Committee. We are a little bit late getting started again this evening because we ran so late in our afternoon session. We finished only around 7.30 and we have been waiting for our members to get back. My own name is Mark MacGuigan and I am the member of Parliament for Windsor-Walkerville.

The other members of the Committee are as follows: from the Senate, Senator Paul Yuzyk; from the House of

[Interprétation]

tratifs et les ambitions économiques des gens puissent se réaliser. Je crois qu'au Québec, c'est là la racine du problème, qui n'est pourtant pas particulier au Québec. Mais il est plus difficile pour un Québécois unilingue de se sentir Canadien qu'un anglophone unilingue.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, je remercie de votre part monsieur Duff d'avoir comparu ici et de son témoignage.

Je n'ai pas eu recours au parquet à propos de ces deux mémoires parce que les membres du Comité avaient beaucoup de questions et aussi parce que la plupart des gens dans l'auditoire comparaitront ce soir également. Je crois qu'à 8 heures nous aurons la chance d'obtenir vos commentaires, sur tout ce qui a été dit aujourd'hui et je vous invite tous à nous revenir à 8 heures.

La réunion est ajournée jusqu'à 8 heures.

SÉANCE DU SOIR

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre messieurs. Mesdames, messieurs, nous reprenons la séance publique du comité spécial mixte de la Chambre des communes et du Sénat sur la Constitution du Canada. A la dernière séance je vous ai fait remarquer que le mandat du présent Comité consistait en l'étude de la Constitution et de toutes les propositions qui ont été faites déjà et qui seront présentées au cours de notre mandat au sujet de la réforme de la Constitution du Canada. Nous siégeons à titre de Comité parlementaire et nous suivons les mêmes procédures et règlements que nous suivrions à Ottawa, sauf que nous avons le plaisir d'avoir parmi nous bon nombre de nos concitoyens. Tout ce qui sera dit ici ce soir sera versé aux comptes rendus transcrits et finalement publiés en fascicules; cela comprend les commentaires du parquet ainsi que ceux de nos témoins. Comme d'habitude, je vais demander au public d'y aller de leurs commentaires sur les questions qui ont été soulevées soit par les témoins ou par les membres du Comité et de faire leurs commentaires au bon moment. J'espère que vous profiterez de cette occasion. Il serait peut-être souhaitable que ceux qui vont présenter des mémoires ne fassent pas de commentaires parce que plus tard ils auront l'occasion de prendre la parole. Mais ceux qui ne présentent pas de mémoire sont invités chaleureusement à y aller de leurs commentaires après les questions qui seront posées par deux des membres du Comité.

J'aimerais vous présenter de nouveau les membres du Comité. Nous sommes un peu en retard cette semaine parce que nous avons pris du retard à d'autres séances et nous attendons encore les autres membres du Comité.

Je m'appelle Mark MacGuigan et je suis député de Windsor-Walkerville.

Les autres membres du Comité sont les suivants. Du Sénat, le sénateur Paul Yuzyk; de la Chambre des communes, M. Warren Allmand, circonscription de Notre-Dame-de-Grâce, province de Québec; et je dois dire que le sénateur Yuzuk représente Fort Garry de la province du Manitoba; M. Gérard Laprise de la circonscription de l'Abitibi, province de Québec; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; M. Georges Lachance, Lafon-

[Text]

Commons, Mr. Warren Allmand, from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the province of Quebec; and I ought to have said that Senator Yuzyk represents Fort Garry in the Province of Manitoba; Monsieur Gérard Laprise from the riding of Abitibi in the province of Quebec; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth in Ontario; Monsieur Georges Lachance from Lafontaine in the province of Quebec, and two members who have not yet rejoined us but will shortly do so: Mr. Melvin McQuaid from Cardigan in Prince Edward Island, and Mr. E. B. Osler from Winnipeg South Centre. I will draw them to your attention again when they arrive but we will consider them to have already been introduced.

Our Committee is somewhat larger than this and very many of our committee members have remained in Ottawa to participate in the sad funeral ceremonies tomorrow. There will be an official ceremony in Ottawa and there will also be the actual funeral services in Montreal and many of our members will be joining us tomorrow evening or Wednesday morning for the latter part of our trip, after this has been completed.

The only other matter that I would like to comment on is the fact that we ourselves, as a committee, will not sit tomorrow afternoon as we had been scheduled to do because of the funeral in Montreal. We will adjourn for the afternoon and hold the planned afternoon sitting in the evening.

Now, without any further preliminaries, I would like to call on the first of our six witnesses for this evening—maybe it is seven—but anyhow it is quite a number and that is the reason I am limiting the members of the Committee to two questioners for each of the witnesses who is before us.

Our first witness this evening is His Honour Peter J. O'Hearn, Judge of the County Courts for Halifax. Judge O'Hearn was a noted prosecutor before becoming a member of the County Court bench, and even more important for our purposes is also a noted constitutional expert and the author of the book *Peace, Order and Good Government*. It is a very great pleasure indeed to welcome Judge O'Hearn here this evening. Judge O'Hearn.

Mr. Justice Peter J. T. O'Hearn (County Court Judge, Halifax, N.S.): Mr. Chairman, members of the Committee, ladies and gentlemen, we are meeting here under the shadow of a national tragedy and that, of course, must colour all our thinking these days. But I think it is a very hopeful sign that this Committee is pressing on with its work in the revision and reconstitution of the Constitution of Canada, evidenced in the fact that the Canadian entente, the understanding that has been achieved in this country, especially between Francophone and Anglophone, dating back at least to Lafontaine and Baldwin and even before that, has a future. I am confident that it has a future. I am confident in the mutual respect of the peoples of Canada and I share with the Committee this hope because I think that Canada actually has something to show the world in how people can live together in diverse cultures—not that we are perfect, we are far from it—but at least we are aware of our problems and I think there is a considerable amount of goodwill toward solving them. One of the things that will solve them, of course, is revised constitutional provisions.

[Interpretation]

taine, province de Québec; et deux députés qui ne sont pas encore revenus, M. Melvin McQuaid, Cardigan, île-du-Prince-Édouard et M. E. B. Osler de Winnipeg-Sud-Centre. Je vous présenterai ces deux députés lorsqu'ils entreront dans la pièce.

Notre Comité d'habitude est beaucoup plus considérable mais bon nombre de nos députés sont demeurés à Ottawa pour participer aux obsèques demain, de M. Pierre Laporte. Il y aura également un service funèbre à Ottawa et après ces cérémonies bon nombre de nos membres se joindront à nous demain soir ou mercredi matin.

L'autre point que je veux vous signaler c'est qu'à titre de membres du Comité nous ne siégerons pas demain après-midi à cause des obsèques à Montréal; nous allons donc nous ajourner demain après-midi et tenir la séance en soirée demain.

Alors sans plus tarder, je passe la parole au premier de nos six ou sept témoins. Vu leur grand nombre je limiterai les questions.

Notre premier témoin cet après-midi est son Honneur, Peter J. O'Hearn, juge de la Cour du comté de Halifax. Le juge O'Hearn a été un procureur distingué avant d'être nommé juge de la Cour du comté; c'est un expert en Droit constitutionnel et il est l'auteur d'un livre intitulé, *Peace, Order and Good Government*. Il nous fait donc grand plaisir d'accueillir parmi nous, ce soir, cet éminent juriste.

M. Peter J. T. O'Hearn (Juge de la Cour du comté de Halifax): Monsieur le président, mesdames, messieurs, membres du Comité nous nous réunissons ici, encore sous le coup d'une tragédie nationale ce qui, je pense, doit influencer sur nos pensées ces jours-ci. Mais je pense qu'il est à remarquer que ce Comité poursuit son travail de révision de la Constitution canadienne, ce qui montre bien que l'entente qui existe au Canada et qui a été réalisée, notamment entre les francophones et les anglophones, depuis au moins l'époque de Lafontaine et de Baldwin est viable et le sera dans l'avenir. Je partage cet espoir avec le Comité car je pense que le Canada peut montrer au monde, comment diverses cultures peuvent coexister. Nous sommes loin d'être parfaits et nous avons des problèmes, mais je pense que nous démontrons beaucoup de bonne volonté à les résoudre. L'une des solutions, bien sûr, consiste en l'élaboration de dispositions en vue de réviser la Constitution.

D'abord je dois vous dire pourquoi je suis ici. Je suis juge et à ce titre je ne dois pas m'occuper du processus politique. Comme le professeur MacGuigan l'a dit plus

[Texte]

I might begin by saying why I am here. A person holding judicial office is not permitted, quite properly, to get involved too much in the political process. As Professor MacGuigan remarked, in 1964 I published a book, *Peace, Order and Good Government*, proposing a new constitution for Canada, containing, of course, large amounts of the old, and I am very pleased to see that what has developed since, even if I cannot claim authorship of the measures, is at least in accord with many of the things that I had proposed. Actually, I think all I was doing was giving voice to currents of opinion that were in the air at that time.

What I want to confine myself to tonight are certain rather specialized technical matters of constitutional law and practice that I think may get lost in the shuffle if they are not perhaps reiterated. In this, I am basing myself on the book *The Constitution and the People of Canada, La constitution canadienne et le citoyen*, which is a publication of the Government of Canada and was, I think, an object of study by the Committee at some of its earlier sessions, especially with Dr. Robertson. I find myself in fundamental agreement with many of the constitutional legal proposals there. I am not going to deal with the matters of policy because they are not in my field and I should not touch upon them, but on devices, mechanisms, to meet the problems of Canada, I think that there are one or two things that should be made the subject of comment. You will find before you, I hope, a page on which I have summarized the principal matters of novelty. Mr. Gervais may have some more. In the book, *Peace, Order and Good Government*, I just want to deal with three of those—number 3, dealing with what I consider the essential principle of parliamentary government, which is dealt with in the book as the power of the Crown or the Governor.

As you all recall, the provisions of the British North America Act make it possible for a province to amend its Constitution except for the office of Lieutenant Governor. This is the device used in that statute to preserve the system of responsible government, the theory of which I think was developed, principally by the Canadian statesmen that I have mentioned, that is Baldwin and Lafontaine, although it was, I think, really discovered by the Assembly of Quebec and the French members at that time in the early 1800's. But it is really the power of the purse that matters there and I think that this has been passed over in this document and perhaps should be incorporated in any constitutional document—the power of the purse in the parliament and the power of the executive to control public spending. I think there we have a distinct advantage over the congressional system, where congress can dictate the spending of the executive. That is one point.

The second point is in number 4. This is perhaps an advance in my thinking on what was proposed in *Peace, Order and Good Government*. I think we need a public institution, a constitutional institution that would in some way embody the equality of the two founding cultures. I do not see the Senate as a possibility of that. It does not seem to be a rational—or let us say a possibility that people would readily agree to, but I cannot see any real objection to a Supreme Court of Canada, which was proposed by the government as being the constitutional court, being composed on practically equal bases of Common Law and Civil Law lawyers. It is true that some

[Interprétation]

tôt j'ai publié en 1964 un livre intitulé, *Peace, Order and Good Government*, proposant une nouvelle constitution pour le Canada qui renfermerait une grande partie de l'ancienne constitution; je suis très heureux de constater que ce qui s'est produit depuis soit d'accord avec bon nombre de mes propositions bien que je n'en réclame pas la paternité. En tout cas j'ai tenu compte surtout et donné voix aux courants d'opinions qui circulaient à l'époque.

Je désire m'en tenir à des points techniques de Droit constitutionnel qui se perdront peut-être si on n'y revient pas. En tout cas je me fonde sur l'ouvrage intitulé, *La constitution canadienne et le citoyen*, qui est une publication du gouvernement du Canada et qui a été étudiée par le Comité; je pense que M. Robertson a abordé la question au Comité un peu plus tôt cette année. Donc je suis d'accord avec beaucoup de propositions constitutionnelles que renferme ce livre. Je ne parlerai pas ici de questions de politique, car ce n'est pas mon domaine et je pense que je ne dois pas aborder ces questions. Il s'agit plutôt pour moi de traiter des mécanismes permettant de répondre et de faire face aux problèmes canadiens dont deux devraient faire l'objet de vos commentaires. Vous avez sous les yeux, j'espère, une page où j'ai résumé les principaux points nouveaux. M. Gervais a peut-être d'autres feuilles tirées du livre intitulé, *Peace, Order and Good Government*.

A la page 3, il s'agit de ce que je considère comme étant le principe essentiel du gouvernement parlementaire dont il est question dans le livre comme pouvoir de la Couronne ou du Gouverneur.

Vous vous souvenez que les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique permettent à une province de modifier sa constitution, sauf en ce qui concerne le poste de lieutenant-gouverneur. C'est le moyen utilisé dans le statut pour assurer et maintenir le régime d'un gouvernement responsable. Cette théorie a été mise au point par certains hommes d'État que j'ai mentionnés, surtout Baldwin et Lafontaine, bien que ce système avait été d'ailleurs constaté plus tôt au début du 19^e siècle, par l'Assemblée législative du Québec. Ce qui importe surtout c'est le domaine des finances et les dispositions à ce sujet ont été transmises dans ce document et devraient être incorporées dans tout document constitutionnel, soit le pouvoir de dépenser du Parlement et le pouvoir de l'exécutif de contrôler les dépenses publiques. Là je pense que nous avons un avantage réel par rapport au régime du Congrès américain, qui lui, peut dicter à l'exécutif les modalités quant aux dépenses. Voilà le premier point.

Le deuxième point figure à la page 4. Il s'agit d'une mesure qui représente un avancement par rapport à ce que j'avais pensé. Je pense que nous avons besoin d'une institution constitutionnelle qui tienne compte de l'égalité des deux races fondatrices. Le Sénat à cet égard ne peut remplir ce rôle. Il ne semble pas que les gens acceptent ma proposition d'emblée, mais je ne vois pas pourquoi cette institution réclamée ne serait pas la Cour suprême du Canada, que le gouvernement a proposée comme étant le tribunal constitutionnel, et qui serait composée également d'avocats de droit civil et de *Common Law*. Évidemment, certains avocats ne verraient pas cela d'un bon œil, car la moitié des postes les plus importants seraient confiés à des membres du Barreau québécois ce qui serait donc une représentation selon la population. Ce n'est pas toutefois une objection réelle à mes yeux. Ces deux systèmes juridiques ont beaucoup en commun et peuvent

[Text]

lawyers might take a dim view of this because it would mean that half the top judicial appointments would go to members of the Quebec Bar rather than a quarter, which would be on a rep by pop basis, I suppose. I do not see that as a real objection. These two systems of law have much to say to each other quite apart from the constitutional basis, and it seems to me that this is a possibility that might be considered.

Number 6 is really what I wanted to talk to you about, and it is rather difficult to express in clear English—or French, as far as that goes—the powers given by Sections 91 and 92 of the British North America Act to the respective legislatures. The Parliament of Canada and the legislatures of the provinces are expressed to be exclusive; that is, the Parliament of Canada, except for certain named exceptions, is not supposed to have any power to deal with property and civil rights in the provinces. The legislatures of the provinces are not supposed to have any right to deal with such things as the criminal law or other things such as interest. Because of this exclusive feature which crept into the law I think because of the British draftsmen, because it does not appear in the Quebec or in the London Resolutions, it is quite possible that a field of law will be neglected, because it happens to be within the ambit of the section of the other part of government. There are many local problems that in this way require federal action that they never get because they are not of national interest. There are national problems that are involved in this matter because the field of action to date has been left exclusively to the provinces.

Pollution is one of these, I think, that is becoming a national problem. I have proposed in *Peace, Order and Good Government*—and I still think it is a good idea although I can see that some governments might be afraid of it—that instead of this exclusive power, each parliament, each legislature in Canada, should have full parliamentary powers. Well, what do you do when they clash? I would preserve, of course, the existing lists, pretty well, of powers, but these would be paramount powers. These would be powers that the federal government or the provincial government could invoke if there were a clash between federal and provincial legislation. Now, to give you an example of this kind of thing, I might refer to the orderly payments of debts acts that used to exist in the western provinces and were, several years ago, ruled ultra vires because they happened to deal or trench upon the federal exclusive power to deal with bankruptcy and insolvency.

These are very useful acts. They evolved in the conditions of those provinces. They have since been supplanted by the Part 10 of the Bankruptcy Act which, to my mind, is not really as satisfactory. They met a local need and it was not until the matter came to a head that the Parliament of Canada, which had exclusive jurisdiction over this field, was moved to legislate. It still leaves open the question of whether the Lacombe Law in Quebec is valid and the Divisional Courts procedures in Ontario, which do the same thing, are valid. This kind of thing would not arise if the western provinces had had, at the time, parliamentary power to deal with the problem subject to being overridden by a paramount federal power over bankruptcy and insolvency.

And there are multitudes of cases like this in Canadian case law history. Paramountcy is just as effective an

[Interpretation]

se compléter sans même tenir compte de l'aspect constitutionnel et je pense que c'est une possibilité qui devrait être considérée.

A la page 6, maintenant, voilà le point essentiel dont je voulais vous parler aujourd'hui. Il est assez difficile d'exprimer ceci de façon claire, en français ou en anglais d'ailleurs. Les pouvoirs donnés par les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en ce qui concerne le Parlement canadien et les Assemblées législatives provinciales sont exprimés comme étant des pouvoirs exclusifs. C'est-à-dire que le Parlement du Canada, sauf en ce qui concerne quelques exceptions n'a pas de pouvoir en matière de propriété et de droit civil dans les provinces. Les Assemblées législatives provinciales ne sont pas censées traiter de droit criminel par exemple, ou des intérêts. En raison de ces exclusivités qui se sont insérées dans la loi, à cause de rédacteurs juridiques britanniques, car ceci ne paraît pas dans les résolutions de Québec ou dans les résolutions de Londres, il est donc très possible qu'un domaine juridique soit oublié, s'il relève, par exemple, d'un autre article de loi. Il y a plusieurs problèmes locaux qui exigent l'action du fédéral et qui ne l'obtiennent jamais parce que ce n'est pas dans l'intérêt national. Certains problèmes se créent à l'échelle nationale, car certains domaines sont laissés exclusivement aux pouvoirs des provinces.

La pollution par exemple devient un problème national maintenant et j'ai proposé dans mon livre, *Peace, Order and Good Government*—et je pense que certains gouvernements craignent peut-être cette proposition—qu'au lieu d'avoir ces pouvoirs exclusifs, chaque parlement ou chaque assemblée législative devrait avoir pleins pouvoirs parlementaires. Eh bien que se passera-t-il s'il y a un conflit entre eux? Je préserverais, bien sûr, l'ordre actuel des pouvoirs, mais il s'agirait là de pouvoirs prédominants. Ce seraient donc des pouvoirs que le gouvernement fédéral ou les provinces pourraient invoquer s'il y avait conflit entre eux. Je pourrais parler ici des lois sur le paiement ordonné des dettes qui existaient dans les provinces de l'Ouest et qui ont été déclarées ultra vires, car il y avait empiètement sur les pouvoirs exclusifs du fédéral en matière de faillite ou d'insolvabilité.

Ce sont là des lois utiles qui, toutefois, ont été remplacées par la Partie 10 de la Loi sur les faillites, qui n'est pas aussi satisfaisante, à mon avis. Elles répondaient à un besoin local et ce n'est pas avant que la question soit tombée dans une impasse que le Parlement canadien, qui avait des pouvoirs exclusifs dans ce domaine, a promulgué de nouvelles lois. La question de la validité de la loi Lacombe au Québec n'est pas encore tranchée; la même chose s'applique d'ailleurs en Ontario au sujets des Cours de district. Donc ces choses ne seraient pas survenues si les provinces de l'Ouest avaient eu à ce moment-là le pouvoir parlementaire de traiter le problème sous réserve d'un pouvoir prédominant du fédéral concernant la faillite et l'insolvabilité.

Il y a des multitudes de cas de ce genre dans l'histoire juridique du Canada. Le caractère prédominant d'un pouvoir est un instrument aussi efficace de contrôle législatif que les pouvoirs législatifs exclusifs et ceci permet de supprimer le cas où on doit déclarer une loi ultra vires, simplement parce que rien n'est inscrit dans les pouvoirs écrits d'une province. Cela élimine aussi d'autres problèmes. Une des choses qui a figuré dans les conférences constitutionnelles, en ce qui concerne notamment la for-

[Texte]

instrument of legislative control as giving the legislatures exclusive powers and it does away with the problem of an act being declared ultra vires simply because you cannot find it within the written powers of that particular government. It also does away with certain other things. One of the things that have appeared in the constitutional conferences, especially with respect to the Fulton-Favreau formula, was the matter of delegation of powers between the federal parliament and the provinces. This was asked for I think principally by some of the smaller provinces such as Nova Scotia, on the basis, of course, that there were certain problems that they would like to delegate to the federal government; on the other hand, there were certain things they would like to be able to handle locally. And it was introduced in the formulas at the instance of these provinces. It is a very awkward and, to my mind, trap-laden expedient. I can see that to delegate powers you are going to have to be almost as explicit in delegating them as the legislature would be in enacting the delegated powers, using these. I can see plenty of legal trouble, in other words. So I think that this is much simpler approach and I would like to suggest that the Committee give it some thought.

Incidentally, this is one of the reasons why I am here; that Professor R. A. Mackay, who is an expert in constitutional law and Vice-President of Dalhousie University, has suggested I might be able to get the Committee to pay a little attention to this particular device.

The other point I want to make is in number 10 of the notes you have. To my mind the Canadian Bill of Rights is a very interesting document. It was not working all that well up until the *Queen vs. Drybones*, but still it had potentialities simply as an interpretation act. The Supreme Court of Canada has said now that it is more than an interpretation act and that, I suppose, is all to the good. But if you will contrast Section 1 and Section 2, you will see Section 2 was written in considerable detail to keep the courts in hand and it does a very effective job. Section 1 is written in rather vague and glorious phrases but I would think it would be rather difficult to tie down.

Actually it is an open field for judicial legislation and I think, despite the recognition of most jurists now that judges do legislate to some extent to fill in the gaps left by legislation, that judicial legislation on any large scale is undesirable. Legislation is a proper function for the elected representatives of the people and for the initiation of government, so I would suggest that any bill of rights that is going to be written into the Constitution should be quite specific.

In that respect, I think that again the Constitution of the people of Canada is perhaps too general in just adopting pretty well the provisions of the Canadian Bill of Rights in its proposals. I would like to see much more specific things dealing with freedom of religion, freedom of conscience, freedom of the press and things of that kind, rather than leaving them to the judges to say what they mean. And I would like to see an application of the principle of subsidiarity, which is not considered at all. This, incidentally, is where I got into trouble with Dr. Eugene Forsey, who has since joined the Senate, in a review of the book I mentioned. While he agreed with most of the things there, the principle of subsidiarity seemed to him to have a rather sectarian air. This is perhaps unavoidable. It was first postulated, I think, by

[Interprétation]

mule Fulton-Favreau, est la question de la délégation de pouvoir entre le parlement fédéral et les provinces. Ce sont certaines petites provinces qui ont demandé cette mesure, par exemple, la Nouvelle-Écosse, en se fondant sur le fait qu'elles voulaient déléguer certains pouvoirs au fédéral, tandis que d'autre part, elles voulaient s'occuper de certains problèmes locaux. C'est un expédient maladroit et plein de pièges, à mon avis. Ce sont des expédients. Par exemple, si vous déléguez des pouvoirs vous devez être aussi explicites en les déléguant que l'assemblée législative le serait si elle promulguait des lois pour cette délégation. Autrement dit, j'entrevois là des problèmes juridiques très considérables. Ce que je propose est d'une approche beaucoup plus simple et je pense que le Comité devrait y réfléchir.

Soit dit en passant, l'un des motifs de ma présence parmi vous est que le professeur R. A. Mackay, qui est un expert en Droit constitutionnel et vice-président de l'université de Dalhousie m'a proposé de signaler ce moyen au Comité.

L'autre point que je veux vous signaler c'est le numéro 10 de votre document. A mon avis, la Charte des droits de l'homme est un document des plus intéressants qui ne fonctionnait pas tellement très bien jusqu'à ce qu'on présente devant les tribunaux la cause «*La Reine vs Drybones*», mais qui avait des possibilités simplement comme loi d'interprétation. La Cour suprême du Canada nous dit maintenant que cette Charte est plus que cela et tant mieux. Mais si vous établissez une comparaison entre l'article 1 et l'article 2 vous verrez que celui-ci a été rédigé beaucoup plus en détail, afin d'exercer un contrôle sur les tribunaux, ce qui se fait très efficacement. L'article 1 a été écrit d'une façon très vague et très pompeuse mais il est difficile d'en préciser les objectifs.

En fait c'est un domaine ouvert pour la législation juridique et en dépit de l'opinion d'un grand nombre de juristes, selon lesquels les juges légifèrent pour combler les lacunes des lois, la législation juridique sur une grande échelle est indésirable. Vaut mieux que ce soit fait par les représentants du peuple et de par l'initiative des gouvernements; alors toute Charte des droits de l'homme devra être rédigée d'une façon précise avant de faire partie de la Constitution.

A cet égard je crois que la Constitution du Canada est peut-être rédigée en termes trop généraux, en ce qu'elle accepte d'emblée les dispositions de la Charte des droits de l'homme dans ses propositions. J'aimerais qu'il y ait beaucoup plus de précisions au sujet de la liberté religieuse, la liberté d'expression, la liberté de la presse etc., plutôt que d'en laisser l'interprétation aux juges. Je voudrais qu'on mette en vigueur le principe de la délégation des pouvoirs à un organisme local que l'on n'applique pas du tout. Je diffère en cela d'opinion avec M. Eugene Forsey, qui a été nommé sénateur depuis et qui a étudié le livre mentionné ici. Bien qu'il ait été d'accord en général avec mes propositions, ce principe avait à son avis, un caractère un peu sectaire. C'est peut-être là quelque chose d'inévitable. Pourtant ce principe a été d'abord promulgué par les différents papes y compris le pape Léon XIII, le pape Pie XI et le pape Jean XXIII dans l'une de ses encycliques; c'est pourquoi il se peut qu'il semble y avoir là un caractère sectaire. Selon ce principe, on ne peut pas déléguer à une autorité supérieure ce qu'on peut faire faire par une autorité moins importante; voilà le point où je suis en désaccord avec

[Text]

Pope Leo XIII, made explicit by Pius XI and incorporated by John XXIII in one of his great encyclicals, so that perhaps it does have a sectarian air. Nevertheless, in itself it has considerable validity, the idea being that you do not arrogate to a higher organization what can be done effectively by a lower one, which is where I part company with Mr. Duff and Bill Sommerville. I think it is something that most people feel in their bones; that you do not take away from a city and give to the province the laying out of streets and provision of water-works and things of that kind, and that is really what it means.

But I think it has also important impact in such fields as family law, the rights of the family, labour law, the rights of association, the right to work and things of that kind, and some of its principles are unpopular now because we are in love with bigness. This is, in my view, the heresy of the age: that because a thing is big, it is good. Therefore, I think that I would like to commend to your attention what I have written in *Peace, Order and Good Government* on these particular rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Judge O'Hearn. I might just ask you one question myself, if I might, at this stage. You have spoken about greater use of concurrent powers, of allowing both the provinces and federal government to act in fields until it gets to the point where, I suppose, one interferes so much with the other that there has to be some resolution. But at that point, it seems to me that you might be confronted with a situation where the whole structure fell down. You have, say, for 30 years or maybe for 50 or 100 years, both federal government and provincial government doing certain things in the same field and then, all of a sudden, one moves too far, and as a result of moving too far, it may be that his whole structure would be destroyed by a court.

Or do you think it could be that the conflict could be made sufficiently now so that only such a small part of the power of the one who had gone too far would be affected and you would really effectively continue to have concurrency? What I am really saying is that when you come to the point of paramountcy, where a paramountcy power has to be exercised, is this the end of concurrency completely, or can concurrency really exist with the paramountcy power?

Mr. Justice O'Hearn: I think so, because the Canadian Constitution is not unique in having this exclusive power. I do not pretend to be an authority on comparative constitutional law but from what exploring I have done, this is something quite different from what you usually find. Concurrency has existed in most federal states. Again, I do not think that you find that things work out historically that particular way, that you do come to a crisis. You come to a crisis. We come to a crisis continually in Canada about these things, but they work themselves out simply because we have the will to continue as a federal state. I think that is what happens.

● 2050

Mr. Gibson: Your Honour, I am very concerned about safeguards on the constitutionality of controversial stat-

[Interpretation]

M. Duff et Bill Sommerville. Je crois que la plupart des gens ressentent donc instinctivement qu'on ne peut pas enlever le droit qu'à une ville, pour le donner à une province, d'aménager ses rues, ses égouts, etc.; voilà le sens réel de ce principe. Ce principe vaut aussi dans le domaine du droit familial, de la reconnaissance des droits de celle-ci, du droit syndical, du droit d'association, du droit au travail, etc., certains de ces principes ne sont pas populaires à l'heure actuelle parce que nous avons le besoin de la grandeur en toutes choses. C'est là l'hérésie de notre époque, où parce qu'une chose est grande, elle est déclarée valable. Par conséquent, j'aimerais vous signaler ce que j'ai écrit dans mon volume intitulé: *Peace, Order and Good Government*, au sujet de ces droits en particulier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur le juge. J'aimerais vous poser une question moi-même. Vous avez parlé d'une meilleure utilisation des pouvoirs concomitants qui permettent tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux d'agir dans certains domaines, jusqu'à ce qu'il y ait tellement de conflits entre eux qu'une solution doit être trouvée. A ce moment-là, on est confronté à une situation où toute la structure s'écroule. Depuis 30, 50 et même 100 ans les gouvernements fédéral et provinciaux prennent chacun de leur côté des mesures dans les mêmes domaines; puis l'un d'entre eux va trop loin et par conséquent toute sa structure sera détruite par un tribunal.

Pensez-vous que le conflit pourrait être assez étroit pour qu'une petite partie seulement des pouvoirs de celui qui a été trop loin ne soit touchée et qu'il puisse de fait y avoir concurrence. En d'autres mots, quand vous en venez à un point où un pouvoir prépondérant doit s'exercer, est-ce la fin de toute concurrence ou bien est-ce que les pouvoirs concomitants peuvent exister en même temps que le pouvoir prépondérant?

M. O'Hearn: Oui je le crois. Parce que la Constitution canadienne n'est pas la seule à posséder ce pouvoir exclusif. Je ne suis pas un spécialiste dans le domaine du Droit constitutionnel comparé, mais d'après les études que j'ai faites c'est là une façon de procéder bien différente de ce que l'on trouve d'habitude. Les pouvoirs concomitants ont existé dans la plupart des États fédéraux. Je ne crois pas qu'historiquement les choses se soient bien passées de cette façon et qu'une situation critique se développe. Nous avons à faire face à des crises constamment au Canada mais les choses se résolvent simplement parce que nous avons la volonté de demeurer un état fédéral. Voilà, à mon avis, ce qui se passe.

M. Gibson: Votre Honneur, je m'inquiète à propos des garanties concernant la constitutionnalité des lois contro-

[Texte]

utes. I notice, under heading Number 6, you very wisely point out the following, if I may quote part of Paragraph 6:

If federal and provincial legislation clashes, the clash would be resolved by reference to lists of fields in the constitution in which each authority would be paramount.

To give you an example, to illustrate what you say there, suppose there is a clash between peace, order and good government and property and civil rights or, to go further, between the banking power and the property and civil rights, to be more specific. I am wondering if some system could not be worked out whereby, instead of the federal government passing a statute, say an amendment to the Criminal Code on breathalyzer legislation, there could be a constitutional review before that section goes into effect, a pre-review, in other words a hearing by a Supreme Court or a branch of the same to determine the constitutional validity of the section. In that way, instead of bringing in the breathalyzer law and then having the Magistrates and various lower courts testing it out and running it up to the top of the judicial tree, we could have the opinion of the highest court or a branch thereof, or some agency at the highest level of judiciary, determine their opinion as to the constitutionality of the section. Would you be in favour of that?

Mr. O'Hearn: Well, I think we have that. You know, constitutional doubts do not arise that often, as far as I can see. It is very rarely that you have a statute of constitutional dubiousness. But there exists in federal and provincial law the powers of reference now, when it does arise.

Mr. Gibson: Yes, but if you will permit me to say so, as a lawyer who has practised for 20 years, what we have now is a reluctant government which, facing the need for social reform, is pressured to bring in amendments to the breathalyzer law but there is no agency to determine that matter because the Supreme Court of Canada is set up to try appeals. They have a list and a set pattern of work, but there is no agency which would review all federal statutes. And it would not take long; it would not necessarily be a lengthy problem to do this. You might have one judge funnel them through. He well might find a naughty one, one that is going to clash with property and civil rights, and suggest that we send that to a court of three judges of the Supreme Court of Canada. In this way it could be cleared up before it gets into the jungle of constitutional validation. We have that with the breathalyzer law. We had it tested out and it was declared to be valid. We had a test to see whether the government had the right to proclaim all the bill except one portion. That was tested and heard by the court. But did they deal with the constitutionality? They did not. So with the Bill of Rights. That is before a provincial court now. But surely it is not a good system when a section is chewed and battered at two or three times before it is cleared up. Why can this not be done before it goes into effect?

Mr. O'Hearn: The difficulty, of course, is in having a judge of first instance making a pronouncement that will stick. I have had the Courts of Appeal overrule me all the time.

[Interprétation]

versées. Vous avez à juste titre fait ressortir, au paragraphe 6, ce qui suit:

En cas de conflit entre les législations provinciales et fédérale, il y aura lieu de s'en rapporter pour le résoudre, à la nomenclature des attributions constitutionnelles reconnues souverainement à l'un ou l'autre des pouvoirs fédéral ou provincial.

Supposons, pour illustrer ce que vous venez de dire, que des circonstances mettent en conflit, d'une part un bon gouvernement, l'ordre et la paix et d'autre part, l'exercice du droit de propriété ou des droits civils; ou bien, pour être plus précis, qu'un conflit surgisse entre les pouvoirs des banques et les droits civils et de propriété. Je me demande si l'on ne pourrait pas prévoir une méthode par laquelle le gouvernement s'assurerait de la constitutionnalité d'une disposition législative en recourant à l'avis préalable de la Cour Suprême ou d'une chambre de cette Cour, avant d'adopter une disposition comme celle de l'amendement du Code criminel eu égard à l'ivressomètre. On obtiendrait de la sorte l'opinion de la plus haute autorité judiciaire sur la constitutionnalité du texte de loi préalablement à l'adoption de celle-ci, évitant que les magistrats l'interprètent à tous les échelons du pouvoir judiciaire. Seriez-vous en faveur d'une pareille mesure?

Mr. O'Hearn: Nous disposons déjà de ce moyen. Les incertitudes d'ordre constitutionnel sont plutôt rares, à mon avis. Les législations fédérale et provinciales prévoient le recours à la juridiction gracieuse.

Mr. Gibson: Oui, mais permettez-moi de vous dire, en tant qu'avocat en activité depuis 20 ans, que nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation où un gouvernement qui affronte des nécessités de réforme sociale, est poussé à modifier la loi relative à l'ivressomètre sans pouvoir s'en référer à un organe quelconque, puisque la Cour Suprême est compétente pour recevoir les appels de jugements. Il existe bien une nomenclature et un plan de travail, mais aucun organisme n'est prévu pour juger de toutes les lois fédérales. Le travail n'en serait pas nécessairement long. Il suffirait d'un juge pour l'expédier. Les textes de loi qui paraîtraient douteux seront renvoyés devant une chambre composée de trois juges de la Cour Suprême du Canada. Les difficultés seraient ainsi résolues avant d'atteindre la procédure touffue de la constitutionnalité. C'est le cas pour l'ivressomètre. La loi qui s'y rapporte a été jugée valide et les sondages ont été faits pour savoir si le gouvernement devait proclamer la loi en retranchant une partie. Mais a-t-on examiné la question de la constitutionnalité? Non. Il en est de même pour la Déclaration des droits de l'homme. Vous conviendrez qu'un système où une disposition législative est brassée deux ou trois fois avant d'être mise au point est un système défectueux. Pourquoi ne pas entreprendre tout ce processus avant d'adopter la loi?

Mr. O'Hearn: Il est difficile qu'un juge de première instance rende une décision définitive. Les Cours d'appel ont constamment infirmé mes jugements.

[Text]

Mr. Gibson: You could go to the top, to start with. It gets there in the end. Is it not right that there is too much delay in our courts? There is too much delay in the appeal process in this country, it takes months, and people do not always have the money to pay for appeals. Is this not one of the wrongs in our constitution?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, I think perhaps that may be an unfair question to ask of a judicial officer, since it probably involves a question of policy which might better be directed to an attorney general. It is a valid question but I think perhaps not for Judge O'Hearn.

Mr. Gibson: Well, I certainly did not intend to embarrass Judge O'Hearn. My father was a judge and I sympathize with the judiciary in that they are not encouraged to speak out on judicial reform in every way. I think the time has come, with respect, that judges ought to be allowed to go before parliamentary committees and express themselves freely.

Mr. Allmand: Justice O'Hearn, your suggestion for concurrent powers is one which I have been favouring for a long time, as have some other people I have spoken to on this committee. You are the first witness that really has suggested it. However, I could see one problem and I want to see how you answer it. Whenever you set down lists of powers you cannot predict what the future will bring. What we might set down in 1971 or 1972 may be completely out of date in 10 years. How would you deal with residuary powers? In other words, we now have really two residual clauses in the constitution, the peace, order and good government clause and the property and civil rights, which is a contraverted one, under section 92—which are catchalls. If you had a system where both jurisdictions have full powers and the lists only referred to paramountcy, what would you do for residual things?

Mr. O'Hearn: I think, characterizing it as residual, as you pointed out, is perhaps a purely formal way of dealing with the problem, because we are working with the two residues now. What I think you have to have is absolute federal paramountcy in some fairly clearly defined fields, because of the national interest vis-à-vis people who are not under any system of law—in between states. Beyond the listed federal things I would make the provinces paramount in a listed thing and then leave the residue one way or the other. I personally favour the federal government as having the residue but I do not think it matters all that much. I think it is purely a formal device to say this is where the rest is, because in practise the vast majority of cases are found to come under some aspect of the listed powers.

Mr. Allmand: The second question I wanted to ask you was with respect to the spending power. In your brief notes you do not refer to the spending power at all but you do say in Number 8 that you would give the provinces full powers of taxation, except for custom duties. Now if that were the case it would seem, unless you give me further explanation, that we might have almost unlimited taxing and spending powers, unless you link the spending powers to the constitutional powers. What would you do about the spending power?

[Interpretation]

Mr. Gibson: On pourrait recourir directement à la Cour suprême puisque c'est là qu'on aboutit. Est-il exact que la procédure d'appel est trop lente? Elle peut se prolonger durant des mois et les intéressés n'ont pas toujours les moyens de la défrayer. N'est-ce pas là une carence constitutionnelle?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que c'est une question un peu délicate pour un magistrat puisqu'elle renferme un élément de politique qui ressortirait plus du procureur général. La question est valable, mais non point en ce qui concerne le juge O'Hearn.

Mr. Gibson: Je n'avais pas l'intention de gêner le juge O'Hearn parce que mon père lui-même était juge. Je suis très compréhensif à l'endroit des juges qui ne sont pas encouragés à s'exprimer au sujet de la réforme judiciaire. Je crois le moment venu où les juges pourront comparaître devant les comités parlementaires et s'exprimer librement.

Mr. Allmand: Votre proposition relative aux pouvoirs concomitants a reçu depuis longtemps mon appui et celui de plusieurs autres membres du Comité avec lesquels je me suis entretenu à ce propos. Vous êtes le premier témoin qui soumet cette proposition. J'y vois cependant une difficulté et j'aimerais obtenir une réponse à cet effet. L'attribution des pouvoirs à un moment quelconque ne tient pas compte de l'avenir, qu'on ne saurait prévoir. Ce qui se fera en 1971 ou en 1972 ne répondra peut-être plus aux circonstances de la décennie suivante. Que fera-t-on des pouvoirs résiduels? En d'autres termes, la présente Constitution renferme deux clauses résiduelles: l'une concerne l'ordre, la paix et le bon gouvernement et l'autre se rapporte aux droits civils et de propriété qui font l'objet de l'article 92 lui-même sujet à controverse. Si deux autorités jouissent de pouvoirs souverains et que les nomenclatures font seulement état de la prépondérance, que deviendront les pouvoirs résiduels?

Mr. O'Hearn: En parler comme d'un pouvoir résiduel, comme vous le dites, est une façon tout à fait formaliste de traiter la question, car il s'agit à l'heure actuelle des deux pouvoirs résiduels. Il faut prévoir une prépondérance absolue dans certains domaines précis, en raison de l'intérêt national considéré par rapport à ceux qui vivent en dehors d'un système légal particulier. Mises à part les attributions fédérales prévues, je crois que les provinces doivent être prépondérantes dans certains domaines particuliers tout en abandonnant d'une façon ou d'une autre les pouvoirs résiduels. J'aimerais que ces pouvoirs soient dévolus au gouvernement fédéral, mais la question, à mon avis, ne revêt pas beaucoup d'importance.

Il serait purement formel de parler de pouvoir résiduel, car en pratique, la plupart des cas relèvent de la nomenclature des pouvoirs.

Mr. Allmand: La deuxième question concerne les pouvoirs de dépenser. Vous n'y faites pas allusion dans vos notes qui sont brèves, mais vous dites au n° 8, que vous donneriez aux provinces un plein pouvoir de taxation sauf en ce qui concerne les douanes. Si tel est le cas, il me semble, à moins que vous ne me détrompiez, que nous exercerions des pouvoirs presque illimités de dépenser et d'imposer, à moins de rattacher les pouvoirs de dépenser aux pouvoirs constitutionnels. Que feriez-vous des pouvoirs de dépenser?

[Texte]

Mr. O'Hearn: In the book I proposed that the fiscal relations be institutionalized, that the federal-provincial conference be given some recognized constitutional powers to determine these things, I think much on the model they have in Australia, which of course is not all that successful either. But it seems to me that the federal-provincial conference is heading towards institutionalization of some kind and that it is the device of the future for dealing with this thing. It should be given some constitutional recognition, but how far this is feasible of course is a question that requires a great deal of thought. I think I have given two chapters in the book on the financial picture.

Mr. Allmand: Since you wrote your book the government has put out their proposals on the spending power, and they suggest an institutionalization of them. What is your opinion of their proposals?

Mr. O'Hearn: Frankly, I have not had time to read that much.

Mr. Allmand: That is all, Mr. Chairman.

Mr. Gibson: On the charter of human rights you referred to Mr. Pearson's document, *The Constitution and the People of Canada*, but the charter of human rights sets the federal proposals out in great detail. Have you any comment to make on those proposals?

Mr. O'Hearn: Only that what I did read of them, and I have that too, it seemed that proposals for dealing with what you might call equality before the law, equal protection of the laws, were expressed in too general terms and that they should get down to cases more. When you say "freedom of religion", it is very uncertain.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any who would like to comment from the floor on what they have heard either this evening or this afternoon, if they were among those present?

Mr. Allmand: Or ask questions.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Or ask questions, yes. Perhaps there will be other opportunities during the evening which will provoke you to an intense feeling one way or the other.

Certainly we have derived great benefit from Judge O'Hearn's presentation, and his book, which will be read by all members of the committee, on *Peace, Order and Good Government* will indeed be of great assistance to us in our work. Thank you very much, Judge O'Hearn.

Now I will call Father Comeau. After Father Comeau I will be calling on the law students from Dalhousie and Professor Dale and Professor MacCormack.

On a point of clarification, I am not clear whether or not Dalhousie law students want to present a brief. I know that some of them told me that they wanted to present a written brief later, which is quite possible, but I thought there was still some others who wanted to present an oral brief. Are there law students here who want to present an oral brief? I understand there are.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais souhaiter la bienvenue à nos compatriotes francophones de la Nou-

[Interprétation]

M. O'Hearn: Je propose, dans mon livre, que les relations fiscales soient institutionnalisées, que la Conférence fédérale-provinciale ait des pouvoirs constitutionnels de décision, selon le modèle de l'Australie qui n'est pas non plus une réussite parfaite; mais je crois que la Conférence fédérale-provinciale se dirige vers une certaine institutionnalisation, et il me semble que ce soit là le dispositif de l'avenir. Il faudrait le reconnaître dans la Constitution. Je ne sais pas dans quelle mesure cela est possible, il faudrait y songer. Je crois y avoir consacré deux chapitres du livre se rapportant à l'aspect financier.

M. Allmand: Depuis la parution de votre ouvrage, le gouvernement a présenté des propositions concernant les pouvoirs de dépenser et il en propose l'institutionnalisation. Que pensez-vous de ces propositions?

M. O'Hearn: Je n'ai franchement pas eu le temps de lire tout cela.

M. Allmand: Ce sera tout, monsieur le président.

M. Gibson: En ce qui concerne la Déclaration des droits de l'Homme, vous faites allusion au document de M. Pearson intitulé: *The Constitution and the People of Canada*, alors que cette Déclaration renferme en détail les propositions fédérales. Qu'auriez-vous à dire à leur propos?

M. O'Hearn: D'après ce que j'en ai lu il me semble que les propositions qui ont trait à ce que l'on peut appeler l'égalité devant la loi et la protection égale des lois, sont exprimées en termes trop généraux alors qu'elles devraient être plus spécifiques. Les mots «liberté religieuse» sont très vagues.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des commentaires du parquet sur ce qu'on a entendu ce soir ou cet après-midi?

M. Allmand: Ou des questions à poser.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ou poser des questions, oui. Vous en aurez l'occasion au cours de la soirée qui vous inciteront à faire des commentaires ou à interroger.

Nous avons certainement tiré grand profit de l'exposé du juge O'Hearn et je ne doute pas que son ouvrage intitulé *Peace, Order and Good Government* sera lu par les membres du Comité et qu'il sera d'un grand intérêt pour nos travaux. Merci beaucoup monsieur le juge O'Hearn.

Je vais maintenant inviter le Père Comeau à prendre la parole. On passera ensuite aux étudiants en droit de Dalhousie, au professeur Dale et au professeur MacCormack.

Je ne suis pas certain que les étudiants en droit de Dalhousie aient l'intention de soumettre un mémoire. Certains d'entre eux m'ont parlé d'un bref mémoire écrit qu'ils présenteront ultérieurement; d'autres voulaient soumettre un mémoire oral. Y a-t-il des étudiants qui désirent présenter un mémoire oral? Je crois que oui.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would like to welcome our French-speaking fellow citizens from Nova

[Text]

velle-Écosse. Nous attachons beaucoup d'importance à leur présence ici ce soir. Père Comeau, vous avez la parole.

Père Léger Comeau, (Fédération francophone de Nouvelle-Écosse): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité,

...since I belong, to a certain degree, to both linguistic and cultural communities in Canada I would like to present my brief partly in french and partly in English.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Bon. Good.

Père Comeau: La situation précaire de la faible minorité francophone de la Nouvelle-Écosse exige une attention spéciale. Jusqu'ici l'isolement nous a sauvé; à l'avenir, il menace de nous détruire. Comme le disait l'Honorable Gérard Pelletier au Colloque de Vaudreuil, le 14 juin 1970:

«Il n'y a pas de communauté francophone au Canada qui va pouvoir traverser les dix prochaines années dans l'isolement.»

En entourant les groupes ethniques, sociaux et religieux de lois aptes à assurer leur autonomie et leur liberté, le Canada leur a permis de survivre et de se développer dans l'isolement.

L'isolement est chose du passé. Nous communiquons désormais avec le monde entier. Pour le groupe minuscule des 39,000 personnes d'origine française de la Nouvelle-Écosse qui ont conservé leur langue maternelle, il s'agit de savoir à quelle communauté il va s'allier.

La solution facile serait l'assimilation totale à la communauté anglaise fortement majoritaire. Ce ne serait évidemment pas la solution la plus heureuse. Nous avons au Canada deux langues et deux cultures qui nous donnent la possibilité d'être citoyens du monde. Les francophones de la Nouvelle-Écosse ont le privilège de posséder ces deux langues et ces deux cultures de façon au moins embryonnaire. Ils veulent que leur pays mette en place les structures et les institutions qui leur assureront leur plein épanouissement comme citoyens bilingues.

Le Canada doit établir une forte et étroite communication à l'intérieur de chacune de ses deux communautés linguistiques et culturelles, que les membres de ces communautés résident à Ottawa, à Québec ou à Halifax.

As far as we are concerned and as members of one of the official linguistic and cultural communities, we believe the Canadian Government already has been given an excellent White Paper, namely the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

We firmly maintain the need of a Central Government powerful enough to provide for the survival and growth of each member of the two official communities all over Canada. A diminutive group of 1/20 of the population scattered all over the province is in no way threatening. The conscience of our government representatives is much more apt to be shaken by a national community comprising over 1/4 of the Canadian population.

We approve measures already taken by the Federal Government towards the strengthening of both linguistic and cultural communities across the country. The establishment of bilingual districts, bilingualism in public services, substantial subsidies to bilingual education, socio-

[Interpretation]

Scotia. We give a lot of importance to their attendance here tonight. Father Comeau, you have the floor.

Father Leger Comeau (French-speaking Federation of Nova Scotia): Mr. Chairman, gentlemen, members of the Committee...

... puisque j'appartiens dans une certaine mesure aux deux collectivités francophone et anglophone du Canada, j'aimerais présenter mon mémoire en français et en anglais.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bon. Très bien.

Father Comeau: The precarious situation that besets the weak Francophone minority of Nova Scotia calls for special attention. Up to now, isolation has saved this community; in the future, it threatens to destroy it. As the Honorable Gerard Pelletier stated in Vaudreuil, on June 14, 1970:

"No Francophone community in Canada will be able to go through the next ten years in isolation."

Canada has allowed ethnic, social and religious groups to survive and grow in isolation by surrounding them with laws protecting their autonomy and freedom.

Isolation is a thing of the past. We now are in communication with the entire world. The minute group of 39,000 people of French origin in Nova Scotia who are still speaking their mother tongue, may well wonder what linguistic and cultural community it should join.

An easy answer would be total assimilation to the predominantly English community. This would not necessarily be the best answer. Canada has two official languages and cultures which make it possible for us to be citizens of the world. French speaking Nova Scotians are privileged to possess these two cultures and languages at least in an embryonic way. They want their country to establish structures and institutions that will guarantee their full development as bilingual citizens.

Canada must establish close and powerful communications within each of its two official linguistic and cultural communities, whether members of these communities reside in Ottawa, Quebec or Halifax.

En ce qui nous concerne, et en tant que membres d'une des deux communautés linguistiques et culturelles, nous croyons que le Gouvernement canadien tient déjà en main un excellent livre blanc: Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Nous affirmons la nécessité de maintenir un Gouvernement central assez puissant pour assurer la survivance et l'épanouissement des ressortissants des deux communautés officielles dans tous les coins du pays. Un groupuscule de 1/20 (39,000 Néo-Écossais d'origine française) de la population disséminé à travers une province n'est pas très menaçant. On l'oublie donc facilement. Une communauté nationale faite de plus du quart de la population canadienne secoue davantage la conscience de nos députés.

Nous approuvons les mesures déjà prises par le Gouvernement fédéral en vue du raffermissement des deux communautés linguistiques et culturelles à travers le pays. L'établissement de districts bilingues, le bilinguisme dans la fonction publique, les subventions à l'éducation bilingue, l'animation socio-culturelle, la diffusion cultu-

[Texte]

cultural promotion are but a few of the Federal policies already under way and restoring hope to the morsels of population separated from the foyer.

The Central Government must detain sufficient power to be able to command with authority that its own corporations execute the policies it has decided for the benefit of all Canadian citizens. No Government should tolerate any longer the gross injustice of such a Crown Corporation as Radio-Canada which deliberately and disdainfully keeps for over ten years a sector of the population outside the Canadian francophone community.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, Père Comeau. Avez-vous des questions? Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, j'aimerais que le père Comeau s'étende un peu sur la dernière phrase de son texte.

Père Comeau: Cette dernière phrase est peut-être un peu explosive, surtout dans le contexte actuel, et nous avons même hésité à l'apporter ici ce soir. Je dois vous dire d'abord que ce mémoire a été soumis à l'assemblée annuelle de la Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse en fin de semaine. L'assemblée annuelle réunissait 66 personnes, soit 3 délégués pour chacune des 22 associations affiliées à la Fédération. Ces délégués ont passé ce mémoire au crible, surtout la dernière partie; quelques-uns l'ont trouvée très forte et nous l'avons finalement mis aux voix et il a été adopté. Cette dernière partie représente un sentiment très fort dans un secteur de la population: depuis dix ans au moins on fait des démarches continuelles auprès de Radio-Canada pour obtenir des services de la chaîne française de radio et de télévision pour la Nouvelle-Écosse. Nous recevons toujours des lettres très polies, ce qui est bien gentil et que nous apprécions. Quand on voit par ailleurs les sommes formidables qui sont dépensées seulement pour la programmation, et qu'on a le sentiment très fort que le prix de quelques émissions seulement nous aurait donné depuis longtemps les services de la radio et de la télévision dans la Nouvelle-Écosse, on est porté à être agacé et à accuser quelqu'un d'injustice.

Maintenant, je voudrais insister sur le sens de ce dernier paragraphe. Il est bien entendu que si un blâme est adressé, il l'est non pas aux politiques du gouvernement comme telles mais au fait que nous sentons le gouvernement incapable d'imposer à cette société de la Couronne les politiques qu'il a adoptées.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): For those who do not understand, they were discussing the last sentence of the brief which exoriates the government, to an extent, and certainly Radio-Canada for its policies which have not been sufficiently widespread.

Monsieur Lachance.

M. Lachance: Père Comeau, dois-je comprendre, j'avoue mon ignorance, que la Nouvelle-Écosse ne bénéficie pas d'un service de radio et de télévision en français?

Père Comeau: La radio française se rend dans la région de Yarmouth-Digby depuis quelques années, et de

[Interprétation]

relle, sont autant de politiques fédérales déjà amorcées qui donnent espoir aux parcelles de population éloignées des grands foyers.

Que le Gouvernement central détienne un pouvoir assez grand pour commander au moins à ses propres organismes la mise en application des politiques qu'il a décidées pour le bénéfice de tous les concitoyens canadiens. Un gouvernement ne saurait tolérer davantage l'injustice flagrante d'une Société de la Couronne comme Radio-Canada qui maintient délibérément et avec mépris pendant plus de dix ans un secteur de la population en dehors de la communauté francophone canadienne.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Father Comeau. Are there any questions? Mr. Lachance.

Mr. Lachance: I would like Father Comeau to elaborate on the last sentence of his brief.

Father Comeau: That last sentence is possibly a little explosive in the present context and we even hesitated in expressing it tonight. I must say, first of all, that this brief was submitted to the annual meeting of the Francophone Association of Nova Scotia during the weekend. The annual meeting gathered some sixty-six persons, three delegates of the twenty-two associations affiliated to the Federation. They thoroughly examined and studied the brief and more especially, the last part of it. Some found it very strong and finally we voted on it and approved it. This last portion reflects a strong feeling in a sector of the population: ten years have elapsed now since representations were made to Radio-Canada to get french radio and television services for Nova Scotia. In reply, we get polite answers. We appreciate these nice letters but when, on the other hand, one sees the tremendous sums of money that are expended only on programming, we get a strong feeling that the price of a few programs would have given us long ago, radio and television services in Nova Scotia. One is inclined to be annoyed and then to charge somebody with unfairness.

Now, I would like to insist on this last paragraph. Of course, it is understood that, in my opinion, if there is anything to blame, it is not directed towards government policy as such, but to rectify what we feel is the government's inability to pressure a Crown Corporation to implement official policy.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au bénéfice de ceux qui n'auraient pas saisi, on discutait la dernière phrase du mémoire qui blâme le gouvernement dans une certaine mesure, et certainement la Société Radio-Canada pour ses directives qui n'ont pas été suffisamment étendues.

Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Do I understand, Father Comeau, and I admit ignorance in this respect, that in Nova Scotia you do not have french radio and television facilities?

Father Comeau: French radio service reaches into the Yarmouth-Digby area for some years now and also the

[Text]

même que dans la région de Chéticamp. A l'occasion, la télévision se rend à Chéticamp grâce, je crois, à la station de New-Carlisle.

M. Lachance: Mais en Nouvelle-Écosse même il n'existe pas de station émettrice?

Père Comeau: Chéticamp est le seul endroit en Nouvelle-Écosse, qui capte parfois des émissions, mais le reste de la Nouvelle-Écosse ne reçoit aucune émission de télévision française.

M. Lachance: Non seulement il n'y a pas de réception possible, mais il n'est pas possible non plus d'émettre ou de transmettre des émissions.

Père Comeau: Non.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance, avez-vous fini?

M. Lachance: Non.

Le coprésident (M. MacGuigan): Continuez.

M. Lachance: Croyez-vous que la Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse est en mesure de profiter de services si ceux-ci étaient mis à sa disposition en Nouvelle-Écosse?

• 2115

Père Comeau: Si la Fédération francophone de la nouvelle-Écosse peut fonctionner dans le moment, c'est grâce aux subsides du Secrétariat d'État, par le truchement de la section de l'animation socio-culturelle surtout. Nous recevons un octroi chaque année pour le fonctionnement de secrétariat, pour l'animation socio-culturelle et pour la diffusion culturelle. Alors, sans ces subsides-là nous n'existerions pas, et si nous croyons que nous avons un rôle en Nouvelle-Écosse, c'est précisément parce que nous croyons que par l'intermédiaire du Secrétariat d'État nous sommes capables de nous unir désormais au reste de la communauté francophone canadienne, c'est-à-dire que, grâce à ces subsides-là nous pouvons entrer en contact avec les dirigeants de la communauté francophone à travers tout le Canada.

M. Lachance: Est-ce que la Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse est le seul groupement d'importance, en fait le seul vrai porte-parole de la population francophone de la Nouvelle-Écosse?

Père Comeau: La Fédération francophone a été fondée il y a deux ans, précisément en vue d'unifier tous les efforts des francophones de la Nouvelle-Écosse. Il y avait jusqu'à ce moment-là des organisations locales, mais aucune organisation provinciale, et c'est la première association d'envergure provinciale qui est capable de réunir tous les groupes francophones de la Nouvelle-Écosse. Comme vous le savez, nous sommes dispersés à travers toute la province, les groupements les plus importants étant aux deux extrémités de la province, Cap-Breton et Sud-Ouest. Comme le siège social de la Fédération est à Halifax, c'est grâce à cette superstructure provinciale que nous pouvons maintenant procéder à une certaine union des forces francophones en Nouvelle-Écosse.

M. Lachance: Je vais vous poser une question peut-être un peu indiscrete, mais cette Fédération francophone est-elle dirigée par des laïques ou par des religieux?

[Interpretation]

Cheticamp area. Occasionally, television can be seen at Cheticamp, thanks to the station of New Carlisle.

Mr. Lachance: But, in Nova Scotia, you do not have any transmitting station?

Father Comeau: Cheticamp is the only place in Nova Scotia which receives television occasionally, but the rest of Nova Scotia gets no french television services.

Mr. Lachance: Not only is there no reception but there are no facilities for transmitting or emitting programs.

Father Comeau: No.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lachance, have you finished?

Mr. Lachance: No.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Please, proceed.

Mr. Lachance: Do you believe that the Francophone Federation in Nova Scotia is in a position to take advantage of facilities if they were put at its disposal in Nova Scotia?

Father Comeau: If the Francophone Federation of Nova Scotia can function at the present time it is thanks to the subsidies of the Secretary of State Department especially through its sociocultural promotion branch. We receive a grant every year for the operation of the secretariat, for socio-cultural promotion and for the spreading of culture. Without those subsidies we could not exist, and if we believe that we have a role to play in Nova Scotia it is precisely because we think that through the intermediary of the Secretary of State we are able to join the rest of the Canadian Francophone community. In other words, thanks to these subsidies we can get into contact with the leaders of the French-speaking community throughout Canada.

Mr. Lachance: Is the Francophone Federation of Nova Scotia the only group of any importance, indeed the only true spokesman of the French-speaking population of Nova Scotia?

Father Comeau: The Francophone Federation was founded two years ago precisely to unify all the efforts of Nova Scotian Francophones. Up until then there were local organizations but there was no provincial organization, and this is the first large-scale provincial organization which is capable of joining all French-speaking groups in Nova Scotia. As you know we are dispersed throughout the whole province. The largest groups are at the two extremities of the province in Cape Breton and in the Southwest. As the head office of the Federation is in Halifax, it is thanks to this provincial superstructure that we are now able to achieve a certain union of French-speaking forces in Nova Scotia.

Mr. Lachance: This is perhaps a somewhat indiscrete question, but is this Francophone Federation directed by laymen or by members of the clergy?

[Texte]

Père Comeau: J'en étais le président jusqu'à hier, maintenant j'en suis le secrétaire administratif. Je suis prêtre, mais je crois que c'est accidentel le fait que je sois prêtre, parce que toutes les associations membres, nous en avons actuellement vingt-deux, sont toutes des associations non engagées sur le plan religieux. Ce sont des associations comme les foyers-écoles, les associations d'instituteurs acadiens, etc.

M. Lachance: Vous n'êtes pas sans savoir que ce Comité se préoccupe particulièrement de problèmes d'ordre constitutionnel, mon Père. Je constate que ce mémoire se préoccupe principalement du problème de la francophonie, problème d'intérêt presque régional. Sur le plan constitutionnel votre Fédération a-t-elle des suggestions particulières?

Père Comeau: Les francophones étant une petite minorité en Nouvelle-Écosse, nous croyons à la possibilité de leur survivance uniquement s'ils sont intégrés à la communauté francophone canadienne, c'est-à-dire de Vancouver à Halifax, et par conséquent nous souhaitons que la Constitution soit conçue de telle manière que cette communauté francophone canadienne soit assurée de survivre et qu'il y ait vraiment un courant de vie à travers toute cette communauté francophone.

Au point de vue constitutionnel, qu'est-ce que ça demande? Je ne le sais pas. Je suis loin d'être un avocat, mais c'est au moins là l'idée générale: qu'il y ait des garanties de protection et des stimulants et des injections de vie pour toute la communauté francophone où qu'elle soit. Si elle est en petite minorité en Nouvelle-Écosse, qu'elle puisse recevoir un courant vital assez fort de la grande communauté canadienne.

M. Lachance: Ce sera ma dernière question parce que je sais que d'autres membres du Comité ont beaucoup de questions à vous poser. Comment la Fédération francophone de Nouvelle-Écosse voit-elle la position de la province de Québec où, comme vous le savez, certaines personnes considèrent que c'est le foyer du français au Canada, que c'est la patrie des Canadiens de langue française. Quelle est la position de la Fédération vis-à-vis de Québec et vis-à-vis des francophones du reste du Canada?

Père Comeau: D'abord je crois pouvoir dire que tous les francophones de la Nouvelle-Écosse sont fédéralistes et que, par conséquent, ils ne veulent pas que la communauté francophone du Canada se limite à la province de Québec. Que la province de Québec serve de foyer culturel et linguistique puissant, c'est très normal; que les communautés francophones du dehors du Québec en dépendent politiquement, je ne crois pas que personne en Nouvelle-Écosse le désire. Au point de vue linguistique, culturel, qu'il y ait d'excellentes relations et une forte influence au point de vue linguistique, culturel, très bien, au point de vue politique, non.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on a point of order.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Allmand: With all respect to my colleague, Mr. Lachance. He commented on the paper of the witness and said that it did not really relate to the constitution. I would like to take issue with that and remind the Com-

[Interprétation]

Father Comeau: I was its President up until yesterday, now I am its Administrative Secretary. But I think it is quite accidental that I happen to be a priest, because all member associations of which we have 22 at present are all non-sectarian associations. There are the Home and School Associations, the Acadian Teachers' Association and so forth.

Mr. Lachance: You are not without knowing that this Committee is particularly interested in constitutional matters, Father. I note that your brief deals mainly with problems related to Francophones and these matters are almost of regional interest.

Regarding constitutional matters has your Federation any particular suggestions to make?

Father Comeau: As the Francophones are a small minority in Nova Scotia, we believe in the possibility of their survival only through being integrated into the Canadian French-speaking community, that is from Halifax to Vancouver. Consequently, we hope the Constitution will be of such a nature that the French-speaking Canadian community will be assured of its survival and that there really will be a life-giving current throughout this French-speaking community.

Constitutionally what does this require? I cannot say. I am not a lawyer, but the general idea is that we want guarantees, we want protection and also incentives and life-giving impulses for the whole of the French-speaking community no matter where it be. If it is just a small minority in Nova Scotia, it must be able to receive a strong enough life-giving current from the large Canadian community.

Mr. Lachance: This will be my last question because other members have questions to put to you. How does the Francophone Federation of Nova Scotia view the position of the province of Quebec where, as you know, some people consider that it is the centre of the French-speaking community in Canada, that it is the homeland of French-speaking Canadians. What is the Federation's attitude towards Quebec and French-speaking people throughout the rest of Canada?

Father Comeau: First of all, I think I can say that all French-speaking people in Nova Scotia are federalists. Consequently, they do not want the French-speaking community in Canada to be limited to the Province of Quebec. That Quebec be a strong cultural and linguistic centre is quite normal; that French-speaking communities outside of Quebec should depend on this one province politically, I do not think anyone in Nova Scotia wants such a situation. And that there be from the linguistic and cultural point of view excellent relations and a strong influence fine, but where politics are concerned, no.

M. Allmand: M. le président, j'invoque le Règlement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Allmand: Sauf le respect que je dois à M. Lachance. Il a fait un commentaire sur le document du témoin et il a dit que ça ne se rattachait pas directement à la Constitution. Eh bien, je n'accepte pas cette conclusion et je

[Text]

mittee that one of the most important booklets that was put forward for constitutional reform refers to *A Canadian Charter of Human Rights* which contains very extensive proposals for language guarantees, especially for language guarantees of minority groups in the French and English communities across Canada.

I think any brief like this does relate very strictly to our discussion and it is not a regional matter. I say that just to clarify what we are discussing.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If I may reply to this on Mr. Lachance's behalf. I did not understand him to deny this. I understood him to be playing the role of the devil's advocate and to say in effect: "What has all this regional stuff got to do with the national constitution?" I thought that Father Comeau answered that quite well when he talked about the necessity of a national Francophonic community.

Mr. Lachance has been asking some pretty tough questions and I do not think he has been asking them in a hostile spirit or denying the answers. He has been putting Father Comeau on the spot. He has been saying: "Who is the power group in this association of yours?" I did not think Father Comeau gave us all the details on that one, but I thought on the other questions he answered them very forthrightly. The last question was with respect to what you think about the relationship between the French in Nova Scotia and the French in Quebec. Father Comeau answered that, politically they found no relationship between the French in Nova Scotia and in Quebec, but that culturally and linguistically of course, they had a kinship which they hoped to exploit in years to come.

It is quite clear from Father Comeau's presentation that the French in Nova Scotia look not to the French in Quebec but to the national government and the Francophonic fact in Ottawa for the solution to their problems. I think that this is a very useful contribution for the Committee to have.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I must say that I really wanted to come to the point when I said that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Lachance: I wanted really to relate that to the whole matter of the constitution of Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, right. Mr. Laprise.

M. Laprise: Père Comeau, je vous remercie d'abord d'avoir présenté votre mémoire en français. Je pense bien que mes questions seront moins difficiles que celles de M. Lachance. Ce n'est pas un avocat qui vous questionne.

J'avoue que le dernier paragraphe de votre mémoire m'a grandement surpris moi aussi, dans ce sens que j'ai eu des problèmes semblables dans mon comté. Vous les avez au niveau de la province moi je les ai eus dans mon comté, celui d'Abitibi. Ce comté est plus vaste que les quatre provinces maritimes mises ensemble. Alors vous comprenez que chez moi, il y a aussi des régions qui ne sont pas desservies par la radio d'état et que, chaque fois

[Interpretation]

voudrais rappeler au Comité que dans l'une des brochures les plus importants sur la réforme constitutionnelle, il s'agit d'une *Charte canadienne de droits de l'homme* qui contient justement des propositions précises en ce qui concerne les garanties linguistiques, notamment en ce qui concerne les garanties linguistiques des groupes minoritaires dans les collectivités anglaises et françaises du Canada.

Je pense que ce mémoire se rattache directement à la question constitutionnelle dont nous discutons et n'est pas d'intérêt purement régional. Il s'agit tout simplement d'éclaircir ici ce que nous discutons.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si je puis répondre au nom de M. Lachance, je voudrais vous signaler qu'il n'a pas nié ceci. Je pense qu'il a plutôt joué le rôle de l'avocat du diable en demandant ce que ces questions d'intérêt régional avaient à voir avec la constitution nationale. Je pense qu'il a très bien répondu à la question quand il a dit qu'il était nécessaire d'avoir une communauté francophone nationale.

M. Lachance a posé des questions assez difficiles mais je ne pense pas qu'il les ait posées dans un esprit hostile, ou qu'il ait rejeté les réponses. Il a tout simplement mis le Père Comeau sur la sellette. Il lui a simplement posé la question: «Quel groupe détient le pouvoir au sein de votre association?» Je pense que le Père Comeau ne nous a pas donné tous les détails à ce sujet, mais en ce qui concerne les autres questions, il a donné des réponses très directes. La dernière question était: «Qu'est-ce que vous pensez des relations entre les Français des Maritimes et les Français du Québec?», et le Père Comeau a répondu que, du point de vue politique il n'y avait pas de relation entre les deux groupes, mais que du point de vue culturel et linguistique il y a, bien sûr, une parenté qui sera à l'avenir, ils l'espèrent, de plus en plus étroite.

Le Père Comeau a bien dit que les Français de Nouvelle-Écosse ne se tournent pas vers les Français du Québec mais plutôt vers le gouvernement national et le fait francophone à Ottawa en vue de résoudre leurs problèmes. Je pense que ceci est un apport très utile pour le Comité.

M. Lachance: M. le président, je dois dire que je voulais vraiment cerner lorsque j'ai dit cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Lachance: Je voulais rattacher toute cette question à la Constitution du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien. Monsieur Laprise.

Mr. Laprise: Father Comeau, thank you first of all for having produced your brief in French. My question will most likely be less difficult than Mr. Lachance's questions were. This is not a lawyer putting questions to you.

I must admit that the last paragraph of your brief also surprised me greatly in that I also have had similar problems in my own constituency. You have had them on a provincial scale and I have had them in my constituency, Abitibi, which is larger than the four Maritime provinces put together. So you can understand that in my constituency there are also areas that are not served by the government radio corporation, and every time I asked

[Texte]

que j'ai demandé qu'elle desserve des centres comme Chibougamau ou Chapais par exemple, les fonctionnaires me répondaient que c'était leur désir d'y aller mais que les crédits que le gouvernement mettait à leur disposition était toujours insuffisants. Alors je comprends votre problème et la situation dans laquelle vous vous trouvez.

Je remarque qu'en deux occasions vous affirmez la nécessité de maintenir un gouvernement central fort; je crois comprendre par là que vous êtes fédéraliste. Un autre témoin nous a dit cet après-midi que si le Québec se séparait un jour du Canada, ce serait un dur coup pour la Nouvelle-Écosse et les provinces maritimes. Je crois que c'est M. Sommerville.

D'après vous, Père Comeau, et la Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse, est-ce que si cela se produisait un jour, que deviendraient les groupes francophones disséminés à travers le Canada?

Père Comeau: Il est d'abord très difficile de prévoir ce qui se produirait, mais il faut tout de même se rappeler que la Nouvelle-Écosse est très proche des États-Unis à tous les points de vue, non seulement sur le plan géographique, mais aussi sur le plan de la mentalité et des relations, parce que beaucoup de nos gens sont déjà implantés là, ayant émigré en Nouvelle-Angleterre. Alors toute l'influence que nous subissons déjà de la Nouvelle-Angleterre deviendrait probablement beaucoup plus forte s'il y avait une division dans le Canada. Il serait beaucoup plus facile pour nous de nous mettre en relation avec la Nouvelle-Angleterre que de sauter par-dessus la province de Québec pour nous rendre à Ottawa. Là encore je ne parle pas seulement de problèmes géographiques, mais psychologiques, et autres.

Alors si le Québec était replié sur lui-même, s'il ne portait aucun intérêt aux minorités, ou si même il méprisait les minorités, je crois qu'on pourrait dire: «Bonjour, c'est fini.»

M. Laprise: Voulez-vous dire par là que le meilleur appui à la langue française vient actuellement du Québec?

Père Comeau: Le meilleur appui que nous recevons pour toute la vie française au Canada vient évidemment du Québec. C'est là qu'est la source, c'est de là que vient le rayonnement, c'est là qu'est la force...

M. Lachance: Le réservoir?

Père Comeau: C'est là qu'est le réservoir. Actuellement, pour nous aider, nous, à l'intérieur de la Nouvelle-Écosse, l'apport le plus significatif vient du gouvernement fédéral. Ce que nous pouvons accomplir nous-mêmes, nous pouvons le faire grâce à l'aide du fédéral. Ce que nous ne pouvons pas accomplir par nous-mêmes, c'est-à-dire toute cette vitalité culturelle et linguistique, ne peut nous venir que de la province de Québec.

M. Laprise: En quoi consistent les écoles de langue française?

Père Comeau: Dans les régions françaises nous avons des écoles qui ne sont ni françaises ni anglaises, des écoles qui n'ont aucun statut légal français, qui peuvent être menacées par n'importe quel courant d'air. Voilà pour les régions vraiment françaises du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, du Cap-Breton, d'Arichat et de Chétiv-

[Interprétation]

for its services for centres like Chibougamau or Chapais, for instance, I was told by officials that it was their wish to do so but that the amount of money put at their disposal by the government was always insufficient. So I can understand your problem and the position you are in.

I notice that on two occasions you speak of the need to maintain a strong central government; therefore, I understand that you are a federalist. Another witness stated this afternoon that if Quebec someday separates from Canada it will be a hard blow for Nova Scotia and the Maritime Provinces. I think it was Mr. Sommerville.

According to you, Father Comeau, and according to the Francophone Federation of Nova Scotia, should this event occur someday, what would happen with regard to the French-speaking groups spread throughout Canada?

Father Comeau: First of all, it is very difficult to forecast what would happen, but we must remember that Nova Scotia is very close to the United States in every respect, not only geographically, but also mentality wise, and in respect to relations because many of our people are rooted there by having immigrated to New England. So all the influence we are presently undergoing from New England would become a lot more marked if there were a division in Canada. It would be a lot easier for us to be in touch with New England than to leap over Quebec to get to Ottawa. There again I am not speaking just of geographical problems, I am speaking of psychological and other kinds of problems.

So if Quebec were to fall back on itself, if it showed no interest in minorities, or even if Quebec were to despise the minorities, I think we could then say, "Farewell, it's all over."

Mr. Laprise: Do you mean by this that the best support you get for the French language comes at the present time from Quebec?

Father Comeau: The best support we receive for French life generally in Canada comes from Quebec. That is where the source lies, it is from there that it radiates, that is where the strength is...

Mr. Lachance: The reservoir?

Father Comeau: That is where the reservoir is. At the present time, to help us within Nova Scotia, our most important contributions come from the federal government. What we can accomplish by ourselves we can do thanks to the help of the federal government. But what we cannot do by ourselves, that is all this cultural and linguistic vitality, that can only come to us from Quebec.

Mr. Laprise: What do you have as French-speaking schools?

Father Comeau: In the French-speaking areas we have schools which are neither English nor French, schools which have no legal French status, which can be threatened by the slightest draught. That covers the truly French areas of the southwest of Nova Scotia of Cape Breton, Arichat and Chéticamp. There are no French

[Text]

camp. Dans les autres centres, il n'existe aucune école française. Dans une ville comme Halifax où il y a une population de 15,000 francophones au moins, ceux qui veulent que leurs enfants étudient en français doivent les envoyer dans une école privée à des frais très élevés. C'est donc une éducation que seuls les riches peuvent se permettre et donc aucun Acadien n'envoie ses enfants à cette école-là. Il en existe une.

M. Laprise: Vous dites dans votre mémoire que le fait français qui existe en Nouvelle-Écosse est dû surtout à l'isolement. Je ne mets pas cette affirmation en doute, mais je crois qu'il a fallu aussi beaucoup de bonne volonté car avec si peu d'écoles, si vous avez réussi à garder votre langue et votre mentalité française, je crois qu'il a fallu beaucoup de bonne volonté et vous en méritez sûrement des félicitations, non seulement les éducateurs mais aussi ceux qui ont persévéré. Vous avez dit également que, pour avoir un Canada fort, un Canada uni, il fallait, dans le contexte actuel de notre pays où il y a deux langues officielles, le principal îlot francophone étant dans la province de Québec, et je suis en parfait accord avec cela dans chaque province, dans chaque région, des groupes des deux cultures pour maintenir cette unité qui est nécessaire à un pays fort, à un grand état.

Père Comeau: Merci, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres questions, des commentaires?

Le Père Léger Comeau nous parlait au nom de la Fédération francophone de la Nouvelle-Écosse. Au nom de notre Comité, je vous remercie, mon père.

Père Comeau: Merci.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next witness will be the law student from Dalhousie University. Would he come forward please?

Our next witness will be Mr. Dennis Patterson, a second year law student in the Faculty of Law at Dalhousie University. Mr. Patterson.

Mr. Dennis Patterson (Law Student, Dalhousie University): Good evening, members of the Senate and House of Commons, ladies and gentlemen. I should like to deal very briefly with a current concern of mine in the area of human rights, specifically women's rights.

I believe the problem is urgent and contemporary. Women are repressed. Both through legal and social handicaps, they presently do not have an opportunity to maximize themselves in society today. This is of crucial concern in a country like Canada where our human resources are already limited.

I would like to deal first with present failures in the legal area towards prohibiting discrimination on the grounds of sex with regard to women. Firstly, the BNA Act is quite silent on the area of human rights. I assume the Fathers of Confederation intended that because the constitution is similar in principle to that of the British Constitution. Common law principles would emerge to prohibit discrimination on such fundamental human rights as discrimination as a result of one's sex.

[Interprétation]

schools in any other centres. In a city such as Halifax where there are at least 15,000 French-speaking people, those who want to have their children educated in French must send them to a private school, and pay very steep fees for it. This therefore is an education that can only be had by the wealthy and therefore no Acadian sends his children to those schools. There is one such school.

Mr. Laprise: You say in your brief that the French fact that exists in Nova Scotia is due mostly to isolation. I do not challenge this statement at all, but I think there must have been a great deal of goodwill also because with so few schools, if you have succeeded in keeping the French language and your French mentality, I think there must have been a great deal of goodwill and you certainly deserve congratulations, not only the educators but also those who have persevered. You also said that in order to have a strong Canada, a united Canada, there must be, within the present context of our country where there are two official languages and where the main French-speaking centre is in Quebec, and I am in full agreement with this, I repeat, there must be in every province, in every area, groups of both cultures to maintain this unity which is very essential for a strong country or a great state.

Father Comeau: Thank you, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other questions or any comments?

Father Comeau has been speaking on behalf of the French-speaking Federation of Nova Scotia. On behalf of our Committee, I thank Father Comeau.

Father Comeau: Thank you.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain témoin sera un étudiant en droit de l'Université de Dalhousie. Je vous prie de vous avancer monsieur.

Donc voici notre témoin, M. Dennis Patterson, qui est un étudiant en deuxième année de droit à l'Université de Dalhousie. Je donne la parole à M. Patterson.

M. Dennis Patterson (Étudiant en droit, Université de Dalhousie): Bonsoir, membres du Comité, mesdames, messieurs. Je voudrais vous dire quelques mots au sujet d'une question qui me préoccupe actuellement dans le domaine des droits de l'homme, tout particulièrement les droits de la femme.

Il s'agit en fait d'un problème urgent et tout à fait actuel. Les femmes sont réprimées. Par suite d'handicaps juridiques et sociaux, elles ne peuvent pas donner leur plein rendement dans la société actuelle. Et ceci est une préoccupation particulière dans un pays comme le Canada où les ressources humaines sont déjà limitées.

Je voudrais d'abord vous parler des lacunes qui existent actuellement au plan juridique en ce qui concerne l'interdiction de la discrimination pour des raisons de sexe à l'égard des femmes. Premièrement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne dit rien des droits de l'homme. Je présume que les Pères de la Confédération ont voulu qu'il en soit ainsi parce que la Constitution est semblable à celle de l'Angleterre. Les principes du droit commun qui apparaîtraient au fur et à mesure permettaient justement d'empêcher la discrimination à l'égard

[Texte]

However, the common law tradition has not been satisfactory in aiding persons discriminated against in this area. Perhaps the most graphic proof is the very bloody and violent struggle in Britain itself early in the twentieth century by suffragettes for the mere privilege of voting.

The Canadian Bill of Rights does deal with discrimination in the area of sex. However, as I will suggest later, more potent and specific legislative measures are necessary. One might have had hopes that discrimination in the area of sex would be dealt with adequately by provinces under their powers in the area of property and civil rights. Indeed there are a few human rights codes in the provinces which deal broadly with the area of discrimination regarding sex or discrimination regarding classes of persons.

However, there is no standard in the provinces in this area. Not all provinces even deal with discrimination regarding employment and pay. The provinces who do have measures in these areas have varying methods of enforcement, largely a result of the various provincial resources in the area. None of them are powerful enough to combat this very urgent problem.

I would suggest the answer lies in an entrenched bill of rights which clearly prohibits discrimination in the area of sex. I am concerned about not only the categories mentioned by Mr. Trudeau in his *Canadian Charter of Human Rights* at page 25, but other areas yet unconsidered by many legislatures. For example, blatant discrimination abounds these days in advertising. The criminal law has certain discriminatory provisions of a sexual nature. One that comes to mind is our laws relating to prostitution which specifically penalize women without corresponding penalties for men.

• 2140

Administrative law measures often discriminate with regard to a person's sex. One example that comes to mind is a practice of discontinuing welfare when a mother is found having sexual relations by one means or another. The whole area of legal status of married women may infringe upon the constitutional human rights. My view is that a woman's right to liberty so far as her own physical person goes ought to extend to declare unconstitutional any laws forbidding the use of birth control devices or the medical privilege of abortion.

In addition there are important rights to be guaranteed by women with regard to crucial areas like employment, mentioned by Mr. Trudeau in Section 3(b), (ii) and (iii), subsection (iii) being admission to professions where admission is controlled by professional bodies.

Education is another area where discrimination on sexual grounds, though less blatant, is a very serious handicap to women who wish to maximize themselves today.

[Interprétation]

de droits de l'homme fondamentaux comme la discrimination basée sur le sexe.

Toutefois, la tradition du droit coutumier n'a pas permis, justement, d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes. Et je pense que la meilleure preuve, c'est les luttes violentes en Angleterre menées par les sufragettes au début du siècle, simplement pour avoir le droit de vote.

La Déclaration canadienne des droits de l'homme traite de discrimination dans le domaine du sexe. Mais, comme je le dirai plus tard, je pense qu'il nous faudrait des lois plus puissantes dans ce domaine. On aurait pu espérer que la discrimination d'ordre sexuel aurait pu être étudiée et réglée par les provinces au terme de leurs pouvoirs en ce qui concerne la propriété et le droit civil. En fait il y a dans les provinces quelques codes concernant les droits de l'homme qui traitent de façon générale de la discrimination sexuelle ou de la discrimination vis-à-vis certaines classes de personnes.

Toutefois, il n'y a pas de normes dans les provinces concernant cette question, et toutes les provinces ne s'occupent pas de la question de la discrimination en ce qui concerne l'emploi et la rémunération. Les provinces qui ont des mesures dans ces secteurs ont diverses méthodes d'application et ceci tient surtout aux ressources provinciales qui existent dans ces secteurs-là, et il n'y en a aucune qui est assez puissante pour s'attaquer à ce problème urgent.

Donc je prétends qu'il faudrait adopter une Déclaration des droits de l'homme, insérée dans la Constitution, qui préciserait bien clairement qu'il faut interdire la discrimination sexuelle. M. Trudeau, dans sa Charte canadienne des droits de l'homme, à la page 25, vise un secteur, mais il y a d'autres domaines qui n'ont pas été

visés par bon nombre de législatures. Par exemple, il existe une discrimination vulgaire effrénée dans le domaine de la publicité à l'heure actuelle. Le Code criminel a certaines dispositions qui sont discriminatoires au sujet du sexe, par exemple, les lois concernant la prostitution qui pénalisent les femmes sans qu'il y ait d'amende qui vise les hommes.

Les lois administratives aussi sont souvent discriminatoires en ce qui concerne les sexes. Par exemple, prenons le fait de ne plus payer les allocations d'assistance sociale lorsqu'on s'aperçoit qu'une mère a des rapports sexuels, d'une façon ou d'une autre. Le statut légal des femmes mariées peut empiéter justement sur la question des droits de l'homme. Donc, à mon avis, une femme a droit à la liberté en ce qui concerne sa personne, son physique, et ceci doit nous permettre de déclarer inconstitutionnelle toute loi qui interdit, par exemple, l'utilisation des appareils contraceptifs ou des privilèges médicaux pour l'avortement.

De plus, il y a des droits qui doivent être garantis pour les femmes, dans des secteurs essentiels comme l'emploi, par exemple, tel que l'a mentionné M. Trudeau à l'article 3 b) (ii) et (iii) le paragraphe (iii) concernant l'admission aux professions, là où l'admission est contrôlée par des organismes professionnels. L'éducation est un autre secteur où l'on trouve des distinctions injustes pour des raisons de sexe; même si elles sont moins évidentes, elles

[Text]

In conclusion, I would like to suggest that the Constitutional Committee should not only give careful consideration to the entrenchment of a bill of rights, in the Constitution, but at the same time should give careful consideration to clear provisions allowing prohibition against discrimination on the grounds of sex. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much Mr. Patterson. Ladies and gentlemen, we have not yet had an opportunity of using that microphone and I would like to suggest to the ladies in the audience that this would be an appropriate time for one of them to come forward.

So far in the course of our short hearings we have had other witnesses who have spoken on behalf of this same cause but they have been women. This is the first man who has had the courage to come forth to speak on this subject and it would seem to me only appropriate that some of the ladies in the audience might also show their support for the same cause. Is anyone willing to come forward? The first volunteer usually starts a flood. Are there any men in the audience who would care to comment on this subject? Do I take it that everyone agrees or everyone disagree? Mr. Allmand here has a question but I hope some of the ladies will still come up.

Mr. Allmand: I would give way to anybody from the floor.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will let you ask your question first then perhaps we will try to present them some more.

Mr. Allmand: While I agree with many of the things that Mr. Patterson says I wonder whether you can put in a constitutional bill of rights specifics. Many of the things that you have mentioned involve amendment to present laws, or the promotion of particular statutes. I think maybe this is the way it should be done because when you try to put very specific things in a constitution protecting civil rights, you often end up with contradictory provisions.

This proposed Charter says that you cannot discriminate as to sex with respect to employment, trade associations, possessing property, services and all that kind of thing; but if you start putting in the constitution such things as—I do not know if you were suggesting that—Criminal Code provisions for example with relation to prostitution, you are right, it discriminates against women, but so do the provisions with respect to rape. There is no crime to rape a man. Would you take that out of the Criminal Code?

I could think of many other things. I wonder whether you should not promote specific things through political activism with respect to particular laws rather than putting it in the constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies, if you want equality, you have got to take the bad with the good.

Mr. Osler: Mr. Chairman, how do you relax and enjoy it?

[Interpretation]

constituent un empêchement sérieux pour les femmes qui veulent se faire valoir pleinement à l'heure actuelle.

Pour conclure, je voudrais vous dire que le Comité constitutionnel devrait non seulement étudier sérieusement l'inclusion du Bill des droits de l'homme dans la constitution, mais en même temps il devrait songer sérieusement à adopter des dispositions distinctes visant à interdire la discrimination pour des raisons de sexe. Je vous remercie beaucoup.

Le président: Merci, monsieur Patterson. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de nous servir du micro qui est au centre de la table. Je proposerais aux dames dans la salle que le moment est propice pour poser des questions ou faire des commentaires.

Voilà le premier témoin masculin qui a eu le courage de venir nous parler. Je crois qu'il serait à propos que les dames viennent dire quelque chose pour appuyer la même cause. Est-ce qu'il y en a une qui désire venir? Le premier volontaire déclenche habituellement un flot de paroles. Y a-t-il des hommes dans la salle qui désirent faire des commentaires. Alors, est-ce que tout le monde est d'accord, ou non? M. Allmand a une question à poser, mais j'espère que les dames en auront aussi.

M. Allmand: Je céderai volontiers la parole à quelqu'un de l'auditoire.

Le président: Allez-y de vos questions d'abord, monsieur Allmand.

M. Allmand: Je suis d'accord avec beaucoup de choses qu'a dites M. Patterson, mais je me demande si l'on peut insérer dans une Constitution des sujets particuliers qui ont trait à des amendements aux lois actuelles ou à l'encouragement de statuts particuliers. Je ne crois pas que ce soit la façon de procéder, parce que lorsqu'on veut insérer des choses précises dans une Constitution qui protège les droits civils, on finit par avoir des articles contradictoires.

L'avant-projet de la Charte dit que l'on ne doit pas avoir de distinction injuste pour des raisons de sexe au sujet de l'emploi, des associations professionnelles, des intérêts de propriétaires, des services etc. Mais, si l'on compte y insérer, je ne sais pas si vous l'avez proposé, des dispositions concernant le Code criminel relativement à la prostitution, par exemple, d'accord, c'est une distinction injuste contre la femme. Mais, on peut en dire autant au sujet du viol. Par exemple, il n'y a rien dans le Code criminel au sujet du viol à l'endroit d'un homme.

Je me demande s'il ne vaudrait pas mieux promouvoir certaines choses précises par l'activisme dans le cas de lois particulières plutôt que de les inclure dans la Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, si vous voulez l'égalité, il faut prendre le bon avec le mauvais.

M. Osler: Comment y prendre plaisir, monsieur le président?

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Patterson.

Mr. Patterson: Mr. Allmand, I wish to clarify my position in that area. Undoubtedly a constitution in order to be flexible depends on generality. Undoubtedly the only provision that would be effective in this area would simply mention discrimination with regard to sex. However, I sought to expand into particular areas that concern me if only to illustrate the urgency of the problem.

To deal with the other aspect of your question which suggests that discrimination with regard to sex applies to men as well, I certainly cannot agree more. Undoubtedly there are many areas even in this male chauvinist society in which male rights may be infringed. However, we must consider that in addition to any legal, political initiatives that may be taken, what is presently required is a revolution in attitudes, especially I would suggest, a revolution in male attitudes. But the thrust of my remarks would suggest that one of the firm foundations for this social revolution ought to be a legal one. I would suggest that an entrenchment of a bill of rights in this area would give that firm foundation.

Mr. Allmand: Thank you.

The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan): I fail to believe that among the young ladies who have enough nerve to go to law school and to become lawyers none have enough nerve to come up to the microphone and tell us something.

Mr. Lachance: May I ask Mr. Warren Allmand what his thoughts are on the comments about rape and prostitution?

The Joint-Chairman (Mr. MacGuigan): I think you could ask him those questions afterwards. Would you give us your name please?

Miss Suzan MacKasey: My name is Suzan MacKasey.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Miss MacKasey: First of all I would like to thank Dennis on behalf of women. In terms of the constitution, things that really concern me are abortion, wee campaigns, day care and equal pay for women and why women are considered inferior when it comes to pay. Why can there not be something in the constitution about that?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Not all social problems can best be handled by the constitution. There are many things which have political solutions short of that, such as changing the criminal law with respect to abortion if that is the will of the majority of the members of Parliament or the people and so on, or day care centres could be set up by municipalities, the provincial government or perhaps even by the federal government without changing the constitution.

Miss MacKasey: I think the Bill of Rights has proved pretty ineffective so far in dealing with women's rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The Bill of Rights primarily has a negative thrust to protect certain rights from being violated. The idea of giving it a positive implementation has not been traditional with the

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Patterson.

M. Patterson: J'aimerais apporter un éclaircissement. Sans doute, une constitution si elle veut être souple dépend de clauses générales. Sans doute, la seule disposition qui serait efficace dans ce domaine serait la seule mention de distinction injuste par rapport au sexe. Mais, j'ai voulu tout simplement m'étendre un peu dans certains domaines qui me concernent, ne serait-ce que pour souligner l'urgence du problème.

Quant à l'autre aspect de votre question qui suppose une distinction injuste par rapport au sexe pour les hommes également, je suis tout à fait d'accord. Je crois qu'il y a beaucoup de secteurs même dans cette société chauviniste masculine où les droits des hommes peuvent être violés. Mais, en plus de toute initiative politique, législative ou juridique, il faut prévoir une réforme des attitudes générales, et surtout des attitudes des hommes. Je crois qu'une des pierres d'angle de cet état de choses, de cette révolution sociale devrait être juridique. Je crois que toute inclusion dans une charte des droits de l'homme doit tenir compte de cet aspect.

M. Allmand: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne peux croire que parmi les jeunes dames qui ont le courage de suivre des cours de droit pour devenir avocats, il n'y en ait pas une qui puisse venir au microphone nous dire quelque chose.

M. Lachance: Puis-je demander à M. Allmand ce qu'il pense des observations concernant le viol et la prostitution?

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous pourrez poser cette question plus tard. Quel est votre nom?

Mlle Suzan MacKasey: Je me nomme Suzan MacKasey.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

Mlle MacKasey: Tout d'abord, je désire remercier Dennis au nom de toutes les femmes. Dans la constitution ce qui me préoccupe c'est la question de l'avortement, des petites campagnes, des maternelles, du traitement égal, et pourquoi les femmes sont-elles jugées inférieures quand vient le moment de les payer. Pourquoi ne peut-on insérer quelque chose dans la constitution à cet effet?

Le coprésident (M. MacGuigan): Les problèmes sociaux ne peuvent pas tous être pris en main par la Constitution. Il y a parfois des solutions politiques on peut changer le code criminel dans le cas de l'avortement, par exemple, à cause de la majorité des opinions, à la Chambre des communes ou parmi le peuple et ainsi de suite, ou les maternelles peuvent être créées par les municipalités, le gouvernement provincial, ou peut-être le gouvernement fédéral sans pour cela changer la Constitution.

Mlle MacKasey: Je crois que la Charte des droits de l'homme a été peu efficace pour les droits des femmes.

Le coprésident M. MacGuigan): Il y a surtout des mesures négatives dans la Charte des droits de l'homme pour empêcher que certains droits ne soient violés. Je crois qu'en temps normal, on règle cette question par des

[Text]

Bill of Rights and normally it has been done by legislation rather than by a constitutional document. I am not suggesting your points are invalid, I am just suggesting that you have also got to think of this other question which is the best way of dealing with it; is it by a constitutional method? You can suggest that, and it is within your right to do so, but I am just suggesting that perhaps a more immediate solution and even a better one might be found through ordinary legislation. Perhaps you would like to disagree with me.

Miss MacKasey: I think that is valid, but why is legislation not forthcoming?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would suggest because there is not enough pressure for it. When there is no legislation, that is usually the reason because not enough people want it enough. Would any of my colleagues like to add something at this point? Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Personally, I am in favour of abortion at will so long as a doctor consents...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Whose will?

Mr. Gibson: The will of the women. I think a woman has as much right to control her body as a man has. That is my personal view and I think it should be in a bill of rights that a woman has the right to control any operation that she wants to have, so long as it is medically sound.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, there is a gentleman at the back. Would you come up to the microphone please. We cannot record you unless you come to the microphone and that is crucial.

Mr. W. J. Dalton: I would like to ask a question.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, would you give your name please.

Mr. Dalton: My name is Dr. W. J. Dalton, from Saint Mary's University. In this matter of a woman having the right over her own body in the case of an abortion, at what point in time does the unborn have any right to life? I was reading of a case the other day of aborted twins, one of whom lived for 15 hours after being aborted. People do not want to have children. There is a question of the right over her own body; at what point does this become the right over a body that is not her own, in other words, her child, at what point in time? I have read about abortions up to 24 weeks, in some cases up to 28 weeks on demand. Allowing a week or two, and we have had 10 children, the closest the doctors have been able to come is a week, and they have been out as far as a month. In effect you are saying that a viable foetus at six months, its right to life or not is solely a question of the mother. If it is born prematurely then it has a right to live. If it is still in the womb, then whether it lives or not should be solely a matter of the mother. This is an argument that I fail to find convincing really.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Professor Dalton. I am afraid it is an argument we cannot have tonight because it does not relate to our present subject matter. It does show I suppose the dif-

[Interpretation]

mesures législatives plutôt que par des changements à la Constitution. Il s'agit de savoir quelle est la meilleure façon de régler ces questions. Vous avez tout à fait le droit de proposer que ces droits soient insérés dans la Constitution. Mais, moi je propose qu'il serait peut-être mieux de procéder au moyen des lois qui existent. Peut-être ne serez-vous pas d'accord?

Mlle MacKasey: Je crois qu'il s'agit là d'un argument sérieux, mais pourquoi ne change-t-on pas les mesures législatives?

Le coprésident (M. MacGuigan): Peut-être n'y a-t-il pas eu assez de pressions d'exercées. Quelqu'un du Comité aurait-il quelque chose à ajouter?

M. Gibson: Personnellement, je suis en faveur de l'avortement à volonté, si le médecin y consent...

Le coprésident (M. MacGuigan): A la volonté de qui?

M. Gibson: Je crois que la femme autant que l'homme a droit de contrôle sur son corps et que ce droit devrait faire partie de la Charte des droits de l'homme. Elle devrait pouvoir se soumettre à toute opération qu'elle désire si, du point de vue médical, il n'y a pas de risques.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous s'il vous plaît vous approcher du microphone?

M. W. J. Dalton: J'aimerais poser une question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Votre nom s'il vous plaît.

M. W. J. Dalton: Je suis le Dr W. J. Dalton du Département des sciences politiques de l'Université St. Mary's. A propos du fait que cette femme doit avoir un droit de décision quant à son corps, à quel moment l'enfant qui n'est pas né a-t-il droit à sa vie? J'ai vu l'autre jour le cas de deux jumeaux avortés dont un a vécu quinze heures après l'avortement. Je sais qu'il y a une question ici du droit de la femme sur son propre corps. A quel moment cela devient-il le droit sur un corps qui en fait n'est pas le sien. Celui d'un enfant? J'ai vu des cas d'avortements qui ont eu lieu 24 semaines après la conception, même 28 semaines. Moi-même j'ai eu 10 enfants et le médecin ne peut dire l'âge du fœtus qu'à une ou deux semaines près. Dans certains cas, à un mois près. Lorsque vous dites qu'un fœtus de six mois à le droit à la vie, je crois que cela doit dépendre exclusivement de la volonté de la mère. Si c'est un fœtus qui est né prématurément, il a le droit à la vie; mais s'il demeure dans le sein de la mère, c'est au choix et à la décision de sa mère, je crois que c'est un argument difficile à accepter.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Malheureusement, ce n'est pas une discussion que nous pouvons avoir ce soir, parce qu'elle n'a pas trait au sujet dont nous traitons. Il en ressort qu'il est difficile, mais

[Texte]

faculty of having a constitutional provision, not the impossibility, but one of the difficulties...

Dr. Dalton: That is not what I am talking about but the right to ease it in a bill of rights...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think it does raise a difficulty for a bill of rights, although it is obviously a very arguable point. There is another young lady at the back who would like to come forward. As I told, you, once it starts, everybody wants to talk.

Miss Linda Epstein: Yes, my name is Linda Epstein. I just would like to say that I agree with Suzan MacKasey and Dennis Patterson. And two points: I just want to mention to the gentleman back there that although we cannot discuss this matter tonight there are two rebuttals possibly to that argument. One would be that doctors have had a difficult time in defining death. I think they have come to the conclusion that death is when the brain has died, not necessarily when the heart has stopped beating. So I assume that a child lives when the brain lives and as we realize an embryo of a certain age has no brain to speak of.

The second point is that if you believe that every living organism such as a zygote or an embryo should have the right to live, then it seems to me that it should follow logically that every ovum that a woman carries should be fertilized so that life is not wasted. I just wanted to show those two points of rebuttal.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Miss Epstein. Miss MacKasey, perhaps I was too negative to your comments when you were up before; is there anything you would like to add? I was merely trying to illustrate one of the difficulties with the position you were taking, namely that there could be another solution just as well. If you want to say anything further in favour of a constitutional rather than an ordinary legislative solution to these, I am sure the Committee would be pleased to hear you.

Miss MacKasey: I have no comments at this time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Osler.

Mr. Osler: I cannot direct this question really, I do not suppose, to our witness. The thing that perplexes me—and believe me I am not against the things that you speak of—but assuming that life has reached the point where men and women can be treated equally in that one of them does not have to mind the hearth and the other go out and do the hunting and all the rest of it, what is there that can be done for a woman other than to say she is a human being? I am now talking constitution. What is there? I find it dangerous to start listing current woman's complaints or ambitions into a constitution because they will change just like fashions. I think that a woman is a human being, who happens to be 100 per cent different from me, thank God. And then that is all there is to it. She is a human being, period. Where do we go beyond that?

Mr. Patterson: Unfortunately, women are often considered to be in addition to human beings, classes of persons, and...

[Interprétation]

non pas impossible, d'insérer dans la Constitution une disposition sur le sujet.

M. Dalton: Ce n'est pas ce que je dis, il s'agit du droit de l'insérer dans la Charte des droits de l'homme...

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Cela vous soulève les difficultés. Pour la Charte des droits de l'homme, bien que ce soit un sujet discutable. Il y a une jeune dame à l'arrière de la pièce qui veut s'avancer. Je vous l'ai dit, une fois que c'est parti, tout le monde veut parler.

Mlle Linda Epstein: Je voudrais tout simplement dire que je suis d'accord avec Suzan MacKasey et Dennis Patterson. Il y a deux autres points. Je veux mentionner aux messieurs là-bas, même si l'on ne peut pas discuter de cette question ce soir, il y a tout de même deux réfutations à cette thèse. La première c'est que les médecins ne peuvent pas définir la mort très facilement. La mort ce n'est pas seulement quand le cœur a cessé de battre; mais surtout quand le cerveau a cessé de fonctionner. Donc, un embryon à un certain âge n'a pas encore vraiment de cerveau et alors il ne vivrait pas. Deuxièmement, si vous croyez que tout organisme vivant doit avoir droit à la vie, il me semble qu'il devrait s'ensuivre que chaque ovule chez la femme devrait être fertilisé de façon à ce que ce ne soit pas perdu.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci Mademoiselle Epstein. Mademoiselle MacKasey j'ai peut-être été trop négatif. Est-ce que vous voulez ajouter quelque chose? Je voulais simplement démontrer la difficulté de la position que vous adoptez. Est-ce que vous voulez revenir sur le sujet d'une solution constitutionnelle plutôt que législative, le Comité serait heureux de vous entendre.

Mlle MacKasey: Je n'ai rien à ajouter pour le moment.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Monsieur Osler.

M. Osler: Je ne puis pas poser cette question à notre témoin. Ce qui me laisse perplexe, et croyez-moi, je ne suis pas à l'encontre de ce que vous proposez, mais en supposant que la vie a atteint un point où l'homme et la femme peuvent être traités sur un pied d'égalité, qu'est-ce que l'on pourrait faire alors pour une femme en plus de dire que c'est un être humain. Je ne parle pas ici de la constitution. Je trouve que c'est dangereux de commencer à établir une liste des ambitions des femmes et d'inscrire ça dans une constitution, parce qu'elles changent évidemment comme la mode. Je pense qu'une femme c'est un être humain qui est entièrement différent de moi. Dieu merci! Mais c'est tout; ça se termine là. C'est un être humain. Qu'est-ce qu'on peut dire de plus?

M. Patterson: Malheureusement les femmes sont souvent considérées, en plus d'être des êtres humains, comme des catégories de personnes, etc.

[Text]

Mr. Osler: I am not arguing about the fact that they have gripes. Without listing a whole lot of things that may be irrelevant 20 years from now, how can we constitutionally put something in a document other than just say a woman is a person who has equal rights with everybody else?

Mr. Patterson: For that matter, I am not suggesting anything more than that. I am suggesting perhaps as easy a way of doing it would be to prohibit discrimination on a basis of sex. Then, as I am suggesting the banner must be tossed to the courts, it must be taken up by perhaps references to the courts, et cetera. I want to make it clear that I realize the very severe limitations of attempting in any way to define specific instances of discrimination regarding persons of either sex. In answer to your question, there is nothing more that can be done other than to declare a woman an equal person.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I would like to thank Mr. Patterson on your behalf. He has sparked some discussion from the floor as well as from the members of the Committee. On behalf of the gentlemen of the Committee and the ladies and gentlemen in the audience, I would like to thank you, Mr. Patterson.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, for the benefit of some members of the audience, I might just as well say that in the proposal of A Canadian Charter of Human Rights proposed by the federal government, it says on page 25, and I think I should read:

Federal legislation and legislation in eight provinces and both territories prohibit discrimination in employment... A constitutional bill of rights would serve to limit discriminatory activities on the part of governments as well.

As it is right now, it only applies to the conduct of the private sector. In the constitution the federal government hopes that it will also apply on the part of governments as well and that human rights would be protected.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Lachance.

Mr. Lachance: This is very important.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, just by word of comment, the rights that rightfully belong to women and are not always appreciated by the men can be won by more action on the part of women. Why are women so timid? Why do they have inhibitions? Why do they not get into politics? Why do they not get into Parliament? Why should we have only one woman in the House of Commons, and not half of the members? I think you should take your problems very seriously, take part in politics, and then join Parliament and the Senate, and legislate your way to your rights.

Mr. Lachance: Regarding the Senate, I think they have to see the Prime Minister.

[Interpretation]

M. Osler: Je ne discute pas le fait qu'elles aient des griefs sérieux. Sans dresser une liste de choses qui n'auraient plus de sens dans 20 ans, qu'est-ce qu'on peut dire d'autre dans un document constitutionnel, qu'une femme est un être humain qui aurait des droits égaux?

M. Patterson: C'est justement ce que je propose, rien de plus. Il serait peut-être possible d'interdire la discrimination pour des raisons de sexe. Ensuite, je pense qu'il faut que les tribunaux soient au courant de cette question, et qu'ils y prennent garde. Je désire préciser que je me rends compte des difficultés à définir de façon précise les occasions de discrimination qui existent pour un sexe ou pour l'autre. On ne peut rien faire de plus, je crois, que de déclarer que la femme est un être humain égal à l'homme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, je tiens à remercier en votre nom M. Patterson qui a su amorcer une discussion avec le grand public ainsi qu'avec les députés.

M. Lachance: Monsieur le président, pour certaines personnes dans l'auditoire, je voudrais dire que dans la proposition d'une charte des droits de l'homme par le gouvernement fédéral, voici ce qu'on dit à la page 25:

Les lois fédérales et celles de huit provinces et les deux territoires interdisent toute discrimination dans l'emploi... une charte constitutionnelle des droits aurait l'effet de restreindre en plus toute pratique discriminatoire de la part des gouvernements.

Actuellement, seule la conduite du secteur privé est mentionnée. Mais, dans la constitution, le gouvernement fédéral espère qu'il sera fait mention du rôle des gouvernements également, et que les droits de l'homme seront protégés.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Lachance.

M. Lachance: C'est très important.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, je voudrais ajouter ici un commentaire. Les droits qui appartiennent à juste titre aux femmes ne sont pas toujours appréciés des hommes, mais ils peuvent être gagnés par une action plus soutenue de la part des femmes. Pourquoi les femmes sont-elles aussi timides? Pourquoi les femmes ont-elles tant d'inhibitions? Pourquoi ne s'intéressent-elles pas à la politique? Pourquoi ne viennent-elles pas siéger au Parlement? Pourquoi n'aurions-nous qu'une seule femme député à la Chambre des communes? Pourquoi la moitié de la Chambre des communes n'est-elle pas composée de femmes? Bref, je pense, mesdames, que vous devez songer à vos problèmes très sérieusement et participer au processus politique, venir siéger au Parlement et au Sénat, et adopter les lois pour défendre vos droits.

M. Lachance: En ce qui concerne le Sénat, je pense qu'il faudrait voir le premier ministre d'abord.

[Texte]

Senator Yuzyk: Well he is sympathetic, is he not?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our next witness will be Professor Dale. After Professor Dale we have Mr. Wedderburn. In case you had not noticed, we have two different sets of microphones; the small one is for the recording and the large one is for the sound, and we have been having a little bit of trouble with the one for sound. Professor Peter Dale is in the Political Science Department at Saint Mary's University and we are pleased to have him as our next witness. Professor Dale.

Professor Peter Dale (Department of Political Science, Saint Mary's University): Thank you Mr. Chairman. Mr. Chairman, members of the Committee, ladies and gentlemen. I am here tonight because I am both a political scientist and an individual who is interested in what is going on. I mention the former only because it may excuse my trampling over some of the hallowed canons of judicial interpretation or jurisprudence. I therefore ask pardon from those members of the Committee who are lawyers and particularly from Mr. Justice O'Hearn.

What I would like to do this evening, is mention very briefly some general aspects of constitutions and the role they play in political systems, together with some specific suggestions that I have.

Constitutions are political chaperons. Through the provisions in them, they guard and control the activities of government and they define the parameters of action beyond which the government ventures at its own risk. Mankind requires a constitution because, in so far as matters political are concerned, we are unwilling to trust our fellows. Historical experience has taught us that we are safer if we adhere to a government of laws, and not to one of men.

This role of chaperon, reflecting a basic, mutual mistrust, is responsible for the familiar features of constitutions: their generally rigid nature. Of particular importance is the especially rigid character of the amendment process. The formal amendment procedures bear a particular relationship to a written constitution. In a very real sense, these procedures constitute the true sovereign element in the political society. They do so due to the unique position of a constitution in a political system. A constitution is generally taken to be supreme law in the state. Whoever, therefore, controls the mechanism for amending the constitution is master of the political system. For this reason, constitution-makers usually provide for exceptionally rigid and difficult means of amendment. They do not wish to throttle change but they wish to ensure that any constitutional amendment commands the support of an extraordinary majority.

What I have said about the role and nature of constitutions applies to federal political systems. These systems generally produce one added element of rigidity to a constitution and that element concerns the distribution of powers between two levels of government. The amendment procedure is usually exceptionally rigid and involves the territorial units at one stage or another. Federal countries tend to adopt this form of amendment because if one level could amend the constitution unilaterally, it could destroy the other level.

This rigidity inherent in all constitutions, unitary or federal, raises the question of survival. Can constitutions

[Interprétation]

Le sénateur Yuzyk: Il est sympathique, non?

Le coprésident (M. MacGuigan): Notre prochain témoin sera le professeur Dale. Après le professeur Dale, nous avons M. Wedderburn. Au cas où vous ne vous en seriez pas aperçus, nous avons deux séries différentes de micros; le petit est pour l'enregistrement, le grand pour le son. Nous avons eu un peu de difficulté avec le grand micro. Le professeur Peter Dale fait partie du département des sciences politiques de l'Université St. Mary's. Nous sommes heureux de l'accueillir.

Le professeur Peter Dale (département des sciences politiques, Université St. Mary's): Monsieur le président, membres du Comité, mesdames et messieurs. Je suis parmi vous parce que je suis une personne qui s'intéresse aux sciences politiques, aux choses qui se passent. Cela peut excuser certaines de mes interprétations de la jurisprudence. Je m'excuse donc auprès de vous messieurs les juristes, et surtout auprès de monsieur le juge O'Hearn.

Ce que je désire ce soir c'est de vous parler brièvement de certains aspects généraux de la Constitution, de leur rôle, et de vous faire part de certaines de mes suggestions.

Les constitutions sont des chaperons politiques. Par leurs dispositions, elles protègent et contrôlent les activités du gouvernement et elles définissent le champ d'action au-delà duquel le gouvernement s'aventure à ses propres risques. Les hommes ont besoin d'une constitution parce que, en ce qui a trait aux questions politiques, nous ne voulons pas faire confiance à nos compatriotes. Le passé historique nous démontre que nous sommes en sûreté si nous adhérons à un gouvernement de lois plutôt qu'à un gouvernement composé d'hommes. Ce rôle de chaperon qui traduit un manque de confiance mutuel est responsable des aspects familiers des constitutions. D'habitude ils sont assez inflexibles. D'importance primordiale est le caractère particulièrement rigide du processus d'amendement. Les méthodes officielles d'amendement ont un certain rapport avec la constitution écrite. En vérité, ces méthodes constituent l'élément vraiment souverain d'une société politique, et cela, à cause de la position unique d'une constitution dans un système politique. Une constitution, règle générale, est présentée à la loi suprême de l'État. Celui qui, par conséquent, contrôle le mécanisme d'amendement de la Constitution est maître du système politique. C'est pour cette raison, que les responsables des constitutions prévoient des procédures d'amendements très difficiles et inflexibles. Elles ne veulent pas en empêcher le changement mais plutôt s'assurer que tout amendement constitutionnel a le support d'une majorité extraordinaire.

Ce que j'ai dit à propos du rôle de notre constitution s'applique aussi aux systèmes politiques fédéraux. Ces systèmes ajoutent d'habitude un autre élément d'inflexibilité à la constitution et cet élément concerne la distribution des pouvoirs entre deux niveaux de gouvernements. La procédure d'amendement est habituellement d'une exceptionnelle rigidité et elle englobe les unités territoriales à une étape ou l'autre. Les pays fédéraux ont tendance à adopter cette forme d'amendements parce que si un niveau peut amender la constitution unilatéralement, cela pourrait détruire l'autre niveau.

La rigidité inhérente à toutes les constitutions, unitai-

[Text]

survive? Can they, despite their rigidity, respond to the tempo of the political system? Commentators, following Harold Laski, have argued that federalism is obsolescent. A federal constitution they say is rigid and thus cannot cope with the nature and the magnitude of contemporary developments. It divides rigidly what technology has unified. What we require is, therefore, a more flexible approach to political, social and economic problems. Failure to do so may well engender discontent with the political system, discontent which may threaten the existence of the country.

● 2205

We in Canada are well aware of the constitutional problems of development. Almost as soon as the confederation became a legal entity, problems rose about adjusting the constitutional bargains struck at Quebec and at London. From that time to this, as Canadian society developed in directions unforeseen by the Fathers, we have had to adjust our political system to novel social and economic demands. Yet, until recently, it seemed that we had adopted the Constitution successfully.

New demands, emanating principally from Quebec, have compelled us to question our success in constitutional adaptation. Many of these demands, if met, would lead to a profound change in our constitutional structure. The problem is, of course, the extent to which we can redesign the federal system so that it will respond to these demands without ceasing to exist.

If we look to the federal-provincial constitutional conferences for answers to this problem, we are apt to be disappointed. For one reason or another, these conferences have failed to give us a new constitution. Part of this failure is due, I suggest, to the approach taken in these conferences towards the content of a new or revised constitution. I would argue that a greater effort should be made to achieve consensus on some matters of procedure rather than on matters of substance.

Agreement on matters of procedure is crucial to the success of any attempt to rewrite or to create a constitution. A constitution that embodies a procedural consensus is quite likely to generate consensus on matters of substance. If people are convinced that policies are formulated in a manner that they consider fair and just, then they are more likely to accept the decisions as legitimate. If, however, we try to agree on matters of substance, then we run the risk of moving no further ahead than we are now, or of creating a constitution much like that of Weimar Germany.

I therefore suggest that any rewriting of the Constitution deal largely with procedural matters. We should leave the substantive matters to be settled by the market of political forces. In other words, the Constitution should be short, vague and procedural.

Among the most important procedures for resolving issues in Canada is the federal political system. I would argue that we must give greater attention to the federal nature of Canada and that, consequently, the Constitution must adhere more explicitly to the federal principle. Specifically, this would necessitate relinquishing federal powers of disallowance and reservation of provincial legislation and appointment of Lieutenant-Governors. Moreover, we must involve the provinces in senatorial appointments. I suggest that the provinces select a panel of suitable appointees and that the federal executive

[Interpretation]

res ou fédérales soulève la question de survivance. Les constitutions peuvent-elles survivre. En dépit de leur rigidité peuvent-elles se prêter au tempo du système politique? Les commentateurs, y compris Harold Laski, ont répondu que le fédéralisme est désuet. Une constitution fédérale est rigide, disent-ils, et par conséquent ne peut faire face à la nature et à l'importance des progrès du monde moderne. Cela divise d'une façon inflexible ce que la technologie a unifié. Ce qu'il nous faut, par conséquent, est une approche plus souple aux problèmes économiques, sociaux et politiques. Ne pas le faire pourrait

engendrer un mécontentement pour le système politique et menacer l'existence même du pays.

Nous sommes conscients au Canada du problème constitutionnel que provoque le développement. Dès que la Confédération est devenue une entité juridique, les problèmes ont surgi au sujet de la mise au point des accords sur la Constitution conclus à Québec et Londres. Depuis ce moment, alors que la société canadienne se développait d'une façon qui n'avait pas été prévue par les Pères de la Confédération, il a fallu adopter notre système politique pour répondre aux exigences nouvelles dans les domaines social et économique. Jusqu'à récemment, il nous semblait avoir adopté la Constitution de façon satisfaisante,

De nouvelles exigences, qui viennent surtout du Québec, ont mis en question notre adaptation constitutionnelle. Beaucoup de ces exigences si l'on y répondait, entraîneraient des changements profonds dans la structure même de notre Constitution. Le problème est de voir la mesure dans laquelle nous pouvons modifier le système fédéral pour répondre à ces exigences sans cesser d'exister.

Si nous songeons aux conférences fédérales-provinciales pour trouver des réponses à ces problèmes, nous pouvons être déçus. Pour une raison ou pour une autre, ces conférences n'ont pas réussi à nous donner une nouvelle Constitution. Cet échec est dû en partie à la façon dont on y envisage le contenu d'une Constitution révisée. Je pense qu'il faudrait faire de plus grands efforts en vue de se mettre d'accord sur des questions de procédure plutôt que sur les questions de fond.

Une entente sur les questions de procédure est cruciale si l'on veut arriver à rédiger une nouvelle Constitution. Si l'on se met d'accord sur les questions de procédure, on pourra arriver à un accord sur le fond. Si la population est convaincue que les politiques sont formulées de façon juste, ils accepteront de plus en plus les décisions comme légitimes; si, toutefois, nous essayons de nous entendre sur les questions de fond, nous courons le risque de ne pas pouvoir faire de progrès, ou de créer une constitution comme celle de Weimar.

Je prétends donc qu'en rédigeant une nouvelle Constitution, il faut s'attacher surtout aux questions de procédure. Il faudrait laisser les questions de fond se régler par les forces politiques. Autrement dit, le texte de la Constitution devrait être court, vague et porter sur les questions de procédure.

Parmi les procédures les plus importantes pour régler les questions au Canada, il y a le système politique fédéral. Je soutiens qu'il faut s'intéresser davantage au caractère fédéral du Canada et, conséquemment, la Constitution doit adhérer plus explicitement aux principes fédéraux. De façon plus précise, ceci exigerait l'abandon

[Texte]

choose senators from this panel. Appointments to the Bench might also be made in a similar fashion. Furthermore, adherence to the federal principle would imply that, whatever responsibilities were assigned to each level of government, either level must have access to financial resources adequate for it to carry out its duties.

Some would argue that a strict adherence to the federal principle would cripple the Canadian political system. Many of the problems we face cannot easily suffer a rigid division into federal and provincial spheres of power. To alleviate the full force of a rigid constitution, I suggest that we expand the list of concurrent powers. At present we have three areas subject to concurrent legislation: agriculture, immigration and old age pensions. An expanded list might include subjects like pollution, natural resources and urban affairs. By enlarging the list of concurrent powers, we could allow either or both levels of government to s'occuperait des nouveaux développements.

The problem, as I see it, with concurrent powers arises from the possibility of conflicting legislation on the same subject. To alleviate this conflict, I suggest that we follow the same procedure we now have. Some subjects of concurrent jurisdiction might fall to the paramountcy of the federal government, and others to that of the provinces.

The other procedural issue on which we must create some agreement is a suitable amending formula for the Constitution. Earlier I indicated the importance of an amending formula for the Constitution in general, and federal ones in particular. The problem with the Canadian amending formula is that it is far too flexible and it is not explicitly federal. Amending the Constitution in Canada requires no extraordinary majorities, no passage of a specified length of time to test popular opinion, and no formal participation by the provinces. Constitutional amendments are introduced and carried as ordinary resolutions and can be approved by Parliament in less than a week. While it is true that the federal government has consulted the provinces from time to time, it is under no strict obligation to do so or to take heed of the advice that it seeks.

I therefore recommend that we consider developing a more rigid federal amending formula. Specifically, I suggest that either level of government be able to initiate a proposal for constitutional reform. A federal proposal would require approval by a two-thirds majority in each House together with the approval of at least half of the provinces, this number to contain 75 per cent of the population. A provincial proposal might follow the same procedure, or might go directly to the various provinces for their consent. Provincial consent in either instance might be obtained through the legislatures or by a referendum.

These proposals do not carry the glamour associated with provisions for a new constitution. Proposals like these are, I believe, the touchstone for progress in recasting our Constitution. Unless we can reach agreement on fundamental procedural issues and can embody this agreement in a document not subject simply to prevailing modes of political taste, we run the risk of creating significant numbers of disgruntled, disaffected people. Agreement on procedures might generate sufficient con-

[Interprétation]

des pouvoirs fédéraux concernant les réserves aux assemblées provinciales et la nomination du lieutenant-gouverneur. En outre, il faut que les provinces puissent nommer des sénateurs; je prétends que les provinces devraient choisir un groupe de personnes qui pourraient être nommées parmi lesquelles le gouvernement fédéral pourrait choisir. La même chose devrait se faire pour la nomination des juges. En outre, l'adhésion aux principes fédéraux indiquerait que quelles que soient les responsabilités confiées aux différents paliers de gouvernement, ils doivent avoir accès aux ressources financières adéquates pour s'acquitter de leurs responsabilités. Certains soutiennent qu'une adhésion stricte au régime fédéral invalidera le système politique canadien. Plusieurs des problèmes auxquels nous faisons face supporteraient mal une division rigide du pouvoir entre les sphères fédérale et provinciale. Donc pour remédier à la rigidité constitutionnelle, je pense que nous pourrions établir une liste plus considérable de pouvoirs parallèles. A l'heure actuelle, nous avons trois secteurs où les pouvoirs sont parallèles; l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse. On pourrait ajouter la pollution, les ressources naturelles et les affaires urbaines. Donc en allongeant cette liste des pouvoirs parallèles, on pourrait élargir le champ des pouvoirs parallèles des deux niveaux de gouvernement qui s'occuperait des nouveaux développements.

Le problème, tel que je le vois, en ce qui concerne les pouvoirs parallèles est la possibilité de lois en conflit sur le même sujet. Pour éviter un tel conflit, je pense que nous pourrions adopter la même procédure que celle que nous avons maintenant. Certains domaines de compétence parallèle pourraient donc relever principalement du fédéral et d'autres des provinces.

L'autre question de procédure où il faut arriver à s'entendre, c'est une formule d'amendement acceptable pour la Constitution. Plus tôt, j'ai indiqué l'importance d'une formule d'amendement pour la Constitution en général et pour les formules fédérales en particulier. Le problème de la formule d'amendement canadienne est trop souple et n'est pas explicitement fédérale. Modifier la Constitution au Canada n'exige pas de majorité extraordinaire, il n'est pas nécessaire d'attendre longtemps pour connaître d'opinion publique et aucune participation officielles des provinces. Les amendements constitutionnels sont présentés et adoptés comme des résolutions ordinaires et peuvent être adoptés par le Parlement en moins d'une semaine. Même s'il est vrai que le gouvernement fédéral a consulté les provinces de temps à autre, il n'est pas strictement tenu de le faire, ni de tenir compte des conseils qu'il reçoit.

Je recommande donc que nous songions à une formule d'amendement fédérale plus rigide, c'est-à-dire que les deux niveaux de gouvernement puissent prendre l'initiative d'une proposition en vue de la réforme constitutionnelle. Une proposition fédérale exigerait l'approbation de la majorité de deux tiers dans chacune des Chambres, avec l'approbation de la moitié des provinces au moins, c'est-à-dire 75 p. 100 de la population. Une proposition provinciale pourrait adopter la même méthode ou pourrait être présentée directement aux différentes provinces pour approbation. Le consentement provincial pourrait

[Text]

sensus, however, to allow us to attack issues of substance with some degree of confidence and thus permit us to get on with the business at hand.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Dale.

I want to bring to your attention that we do have two further witnesses, Professor MacCormack, and finally Mr. Wedderburn. The first question will be asked by Mr. Osler.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Dale, I feel that that is a very interesting and provocative document you have presented to us. I would like to ask you three questions on it. If you would make the Senate a thing of the provinces, which I short circuit your suggestion to mean, why would you not make the House of Commons a thing of the provinces too?

Professor Dale: I do not think that necessarily the Senate would become a thing of the provinces. All I am suggesting is that the process of appointment be more federal than it is. In a federal system the second House is supposed to represent the regions. You cannot quite have a situation where the provincial executive appoints the members. But I am suggesting perhaps a system really of checks and balances. I am suggesting that the provinces set up a panel of members and that the federal government choose from among these members. It is obvious that there can be some mutual check and balance in there.

Mr. Osler: Yes, but in actuality, what happens now? It seems to me that what happens is that the local caucus of elected representatives recommends a long list or a short list, depending on its feeling, to the Prime Minister whose absolute prerogative it is.

Professor Dale: Yes.

Mr. Osler: Would you rather have the provincially elected representatives, who have been elected after all to do a provincial job and not a federal job, submit that list, or the federal caucus submit that list? I do not like either system, but I wonder which one you would favour.

Professor Dale: I would more or less tend to favour a provincially elected group, at least forwarding suggestions to the federal executive or the Prime Minister as the case might be. This is the basis of the Senate representation. Really it is by area.

Mr. Osler: But it is by area now.

Professor Dale: That is what I mean.

Mr. Osler: But I think I would be very much afraid that the Senate would become a thing of the provinces

[Interpretation]

donc être obtenu par voie de référendum ou par les Assemblées législatives.

Ces propositions ne sont peut-être pas très prestigieuses, mais elles sont la pierre de touche du progrès dans la refonte de la Constitution. A moins d'en arriver à une entente sur des questions de procédure fondamentale et de consigner cette entente dans un document qui ne serait pas soumis à la mode politique du moment, nous risquons de ne pas répondre à l'attente. On pourrait suffisamment rallier les suffrages à la suite d'une entente sur les questions de procédure pour attaquer les problèmes de fond avec une certaine confiance et ceci nous permettrait de régler les problèmes qui se posent.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le Professeur Dale.

Je vais vous signaler tout simplement que nous avons encore deux témoins à entendre, le Professeur MacCormack et M. Wedderburn. La première question sera posée par M. Osler.

M. Osler: Merci, monsieur le président.

Monsieur le professeur, votre mémoire est très intéressant et stimulant. J'aimerais vous poser trois questions à cet égard. Si vous voulez faire relever le Sénat des provinces, et je crois que c'est ce que vous avez à l'esprit, pourquoi n'en serait-il pas de même de la Chambre des communes?

M. Dale: Je ne crois pas que le Sénat relèvera nécessairement des provinces. Dans un système fédéral, la deuxième Chambre doit représenter les régions. Vous ne pouvez avoir une situation où les provinces peuvent nommer les sénateurs; je propose en fait un contrepoids pour faire équilibre: que les provinces proposent des noms et que le gouvernement fédéral choisisse parmi ceux-ci.

M. Osler: Regardons ce qui arrive à l'heure actuelle. Il me semble que le caucus local des représentants élus recommande une longue ou une courte liste, selon le cas, au premier ministre qui détient la prérogative absolue du choix.

M. Dale: Oui.

M. Osler: Préféreriez-vous voir les représentants élus des provinces soumettre cette liste ou le caucus local? Personnellement, je n'aime ni l'un ni l'autre système.

M. Dale: Je crois que je préférerais voir un groupe élu provincialement, qui ferait parvenir ses suggestions au gouvernement provincial ou au premier ministre selon le cas. Le Sénat devrait être représenté selon les régions.

M. Osler: C'est déjà le cas actuellement.

M. Dale: C'est ce que je veux dire.

M. Osler: Je craindrais que le Sénat ne devienne un organisme qui dépende des provinces et qui pourrait

[Texte]

and would really block federal legislation, because power flows from where it comes.

Professor Dale: But that is assuming that the Senate keeps the powers that it has now. I have not mentioned any points about the Senate maintaining its legally co-ordinate powers with the Commons. It need not be, of course.

Mr. Osler: Would you have any feeling at all towards a Senate whose members were regionally elected by the people rather than by the provincial politicians?

Professor Dale: I think it is a possibility, but then a problem arises. Unless you wish to define more narrowly the Senate's powers, you have to do some very hard thinking about what Cabinet responsibility means.

Mr. Osler: I grant that.

Professor Dale: To what House is the Cabinet responsible? If you have an elected Senate, they can of course claim that they have been elected. You have the same problem as you have if you have an elected president such as they had in Weimar Germany, who can claim his mandate's independence of government.

Mr. Osler: Mind you, the Senate is not allowed to initiate money bills, so it has not got the absolute power that the Commons has right now. But I agree with you; that is an area of great problem. Could I go on to my next question?

Concurrent powers interest me greatly and I like your idea. Who would agree to concurrent powers and who would not allow them? Right now in securities and exchange for instance, Ontario is not going to allow anybody to have concurrent powers with it on that because that is where it gets all the cream of the securities business. It is just dollars and cents.

Professor Dale: I have said nothing in the brief about what should go in. I have mentioned certain subjects and I deliberately skirted around them, I must admit, because I think this is a part of a process of political bargaining. Presumably if one concentrated on an amendment procedure first, without touching the lists of powers, and got that, then I should see no reason why the federal government could not introduce and carry an amendment to the Constitution, putting it under concurrent powers, through the process I have suggested.

This is what I am saying. If you go about changing the amendment procedures first, you can do all kinds of things then with your powers, and you can claim better than you can now with the federal government alone, let us say in particular important areas where it still has to go back to Britain, where the British government has said it will accept no one but the federal government as the formal initiator of proposals.

So presumably if you started with amendments to that, then you could test and find out whether people were really prepared to see it move from one section to another.

Mr. Osler: All right. Thank you. I have one more question, Mr. Chairman, if I may.

How would you guarantee Canada's strength as against regional strength or provincial strength which would be

[Interprétation]

bloquer toute législation fédérale, étant donné le pouvoir dont celles-ci disposeraient.

M. Dale: Oui, si le Sénat conserve les mêmes pouvoirs qu'il a maintenant. Il n'est pas indispensable que le Sénat garde des pouvoirs parallèles à ceux de la Chambre des communes.

M. Osler: Que pensez-vous d'un Sénat qui se composerait de membres élus par le peuple selon les régions plutôt que par les politiciens provinciaux?

M. Dale: C'est possible. Mais le problème est alors le suivant: si vous voulez définir les pouvoirs du Sénat, il faut aussi définir les responsabilités du Cabinet.

M. Osler: Oui.

M. Dale: De quelle Chambre relève ce Conseil des ministres? Le Sénat, si ses membres sont élus, peut s'en prévaloir. On a le même problème avec un président élu, c'était le cas de la République de Weimar. Le président pouvait se prévaloir de son indépendance envers le gouvernement.

M. Osler: Le Sénat ne peut présenter des projets de loi concernant les finances, et il n'a donc pas le pouvoir absolu qu'ont les Communes actuellement. Mais je suis d'accord, c'est un domaine où il y a des problèmes.

La question des pouvoirs parallèles m'intéresse vivement et j'aime votre point de vue. Qui accorderait les pouvoirs parallèles et qui ne les voudrait pas? Pour le moment, dans le domaine des titres et du change, l'Ontario ne permettra à personne d'avoir des pouvoirs parallèles. C'est une question de gros sous.

M. Dale: Je n'ai rien dit dans mon mémoire à cet égard. J'ai contourné cette question délibérément. Si l'on parvenait à se mettre d'accord sur un processus de modification sans s'occuper de la liste des pouvoirs, je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ne pourrait proposer et adopter un amendement à la Constitution, prévoyant justement des pouvoirs parallèles.

Il faut décider avant tout de la procédure de modification; on peut ensuite utiliser les pouvoirs comme on l'entend. On peut réclamer mieux qu'on ne peut le faire à l'heure actuelle où le gouvernement fédéral est le seul à avoir les pouvoirs en certains domaines que la Grande-Bretagne est la seule à lui reconnaître.

Il faut donc régler cette question de modification avant tout.

M. Osler: Merci. Une dernière question, monsieur le président.

Comment peut-on garantir les pouvoirs du gouvernement central par rapport à ceux des régions ou des

[Text]

worse, presuming that you would agree with me that Canada has to have a fundamental strength?

Professor Dale: I do not know that you could guarantee it in a constitution. Men will work a constitution according to the demands made on the system. If presumably the populace with whom you are more intimately connected than most of us is not prepared, either through the process of election or through the process of supporting one party or another, for this program to support the national interest, then presumably none exists.

This is what I am saying. Much of this has to be settled. At one time, for example, urban affairs might well be the role of the provinces, and at another time it might well be that some provinces cannot actually support it. There is a growing demand.

You know the argument made by the Rowell-Sirois Commission. What they based their arguments on was the fact that the people would eventually demand certain things of government, and governments have to respond. If there is no demand, they may not respond.

So if there is a greater regionalization in Canada, do you think that a constitution would really prevent that? Or if you had greater balcanization and regionalization, it might not in fact break the Constitution rather than the Constitution expanding and contracting from one time to another. This is what I am saying.

Mr. Osler: All right. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before handing you over to Mr. Gibson for the next question, I would like to ask, for the sake of clarification, whether or not I have understood you correctly. I understood you to take the position that all matters that are in the constitution ought to be matters of concurrent jurisdiction. But after your dialogue with Mr. Osler, I was not at all sure that was what you meant.

Professor Dale: No. I suggested concurrent jurisdiction as one means of getting around an inherent rigidity in federal constitutions. That is the division of powers between the federal list and the provincial list. I see concurrent jurisdiction as one means of breaking the log jam.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Then to use your triad, these other constitutions should be short, vague and procedural. You did not mean entirely procedural. This was just a temporary device.

Professor Dale: A procedural and temporary device in what way?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It seems to me that if you have concurrent powers written into the Constitution for everything, then you can say that the Constitution is purely procedural because without dealing with the substance of any subject matter of any area of legislation, it provides this procedure for settling everything. Everything is concurrent. But if one should start allocating fields at all between federal and provincial governments, it seems to me that the Constitution is no longer procedural. And I thought your basic principle

[Interpretation]

provinces, ce qui serait pire, à supposer que vous êtes d'accord avec moi que le Canada doit avoir une force fondamentale?

M. Dale: Je ne sais pas si l'on peut garantir de telles choses aux termes de la Constitution. Si le peuple auquel vous êtes intimement lié n'est pas prêt soit par le processus des élections ou par son appui à un parti ou à un autre, d'appuyer l'intérêt national, il n'y a pas grand chose à faire.

Ce sont des choses qu'il faut régler. A un moment donné, les affaires urbaines peuvent relever des provinces, mais à une autre occasion, certaines provinces peuvent ne pas pouvoir y parer, étant donné les exigences croissantes en ce domaine.

La Commission Rowell-Sirois a basé tous ses arguments sur le fait que le peuple exigera certaines choses des gouvernements. Ceux-ci devront répondre.

Aussi, croyez-vous qu'une Constitution empêcherait une plus grande régionalisation? Ne croyez-vous pas qu'une plus grande régionalisation détruirait la Constitution, plutôt qu'elle ne lui permettrait de se développer ou de se limiter selon le cas.

M. Osler: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant de passer à la prochaine question, j'aimerais des éclaircissements. Si je vous ai bien compris, toutes les questions qui ont trait à la Constitution devraient relever des pouvoirs parallèles. À la suite de votre discussion avec M. Osler, je ne crois pas que c'est ce que vous voulez dire.

M. Dale: Non, j'ai proposé une compétence parallèle pour éviter une certaine rigidité de la constitution. Une compétence parallèle serait à mon avis une façon d'éviter la division des pouvoirs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Alors les trois constitutions devraient être courtes, vagues et traiter de questions de procédure. Cependant pas entièrement, car elles ne traiteraient que temporairement de questions de procédure.

M. Dale: Comment?

Le coprésident (M. MacGuigan): Si des pouvoirs parallèles sont insérés dans la Constitution à propos de tout, vous pourrez dire que la Constitution ne vise que les questions de procédure, car, sans traiter du fond de certaines matières législatives, elle prévoit la procédure de règlement de toutes les questions. Cependant, si l'on répartissait des domaines entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il semble que la Constitution ne viserait plus seulement les questions de procédure. Je crois que votre principe de base était que la Constitution doit

[Texte]

was that the Constitution should be short, vague and procedural.

Professor Dale: Perhaps I might have been somewhat misinterpreted. I did not mean simply to say that it was a provision for governing, or how you define concurrent powers. What I am saying is that you have something—let us take the simple example of education. Education is normally extremely expensive. For one reason or another, people or governments of Canada have said we are going to keep education under provincial control at all costs. What in effect happens is that at some time perhaps there may be a desire expressed politically from the populace for either a greater government involvement, let us say by the federal level or by the provincial level. It matters not. In that case, there should be a way of moving that out and into a list of concurrent powers, or moving it around from whatever lists you have got. Whatever responsibilities you have, there should be a means, rigid but nevertheless a means, to move these from one list to another.

I am saying nothing about what should be in the lists. This will be decided by political bargainers. It will be decided by the values and the mores of the time. What I am saying is that there should be a way that this should be able to move across without getting into a serious constitutional crisis at every turn of the way.

Mr. Osler: Could I ask a supplementary question, Mr. Chairman? I used to be on the board of the CBC and at the time that I was on the Board, we were reviewing educational television. It was quite obvious that Nova Scotia, my own province Manitoba, Saskatchewan, and one or two others which will remain nameless, were very hot on the subject of the federal government helping them out with educational television, and they could not give a damn about the Constitution.

Ontario, which is a rich province, was well on the way to educational television. Quebec for other reasons wanted its education by itself. The result is that the Prairie Provinces have suffered, and the only way to get effective educational television is to buy American stuff. I would agree with you entirely, in a case like that, that there is no reason to bother Ontario or Quebec if they want to go their own ways. If the relatively poorer provinces can find a way of working out something with the federal government without compromising anybody, why not allow it? Is this what you are saying?

Professor Dale: My main argument is that if we can agree on something like procedure to amend the Constitution which we can all accept, the very fact that we agree on this may lead to consensus on a number of substantive matters, and consensus on these matters may come back in the form of support for a constitution. You see, it is a two-way street. You start with agreement on procedures which leads to agreement on matters of substance, whatever they are. Then success in dealing with these problems may in turn reflect very well on the Constitution. So I see it as a two-way street. This is why I start with the procedures and go to substance, rather than the other way around.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I will try to be brief, but it is a rather tough subject to be brief on. At page 28 of the Fulton-

[Interprétation]

être courte, vague et qu'elle doit traiter des questions de procédure.

M. Dale: Peut-être me suis-je mal fait comprendre. Il ne s'agit pas simplement d'inclure des dispositions en vue de gouverner, ni de la définition des pouvoirs communs. Prenons l'exemple de l'éducation qui est ordinairement très coûteuse. Pour une raison ou une autre, le gouvernement du Canada a décidé que l'éducation relèverait des provinces. Ce qui arrive est ceci: à un moment donné, il peut y avoir une désir exprimé par le peuple pour que le gouvernement s'engage davantage au niveau fédéral, au niveau provincial, qu'importe. Il faudrait donc inclure ce domaine dans celui des pouvoirs communs.

Ce sera au politicien de décider d'où relève ce domaine par exemple. Mais j'affirme que cela devrait pouvoir se faire sans provoquer chaque fois des crises sérieuses.

M. Osler: Pourrais-je poser une question complémentaire? J'ai fait partie du Conseil d'administration de Radio-Canada quand on discutait des programmes éducatifs. Il est clair que ma province, le Manitoba, et quelques autres provinces, étaient fortement en faveur d'une aide fédérale en ce domaine et ne se souciaient pourtant pas de la Constitution.

L'Ontario, province riche, était bien avancée dans ce domaine et le Québec pour d'autres raisons voulait que l'éducation relève d'elle et par conséquent, des provinces des Prairies en ont souffert. Je suis d'accord pour dire que le Québec et l'Ontario devraient pouvoir faire ce qu'ils veulent en ce domaine et que les provinces pauvres devraient pouvoir demander l'aide du fédéral, sans déranger ni compromettre personne. C'est ça que vous voulez dire?

M. Dale: Si nous pouvons tomber d'accord sur une procédure pour amender la Constitution, le seul fait d'être d'accord sur cette procédure permettra peut-être d'être d'accord sur certaines questions de fond, ce qui aura peut-être pour effet d'appuyer une nouvelle constitution. Il y a interaction.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: J'essaierai d'être bref. A la page 28 de la formule Fulton-Favreau, on a finalement recommandé

[Text]

Favreau document "The Amendment of the Constitution of Canada", they finally recommended four major headings giving different means of amending the Constitution. I will not go into them because it takes a long time to read them, 1, 2, 3 and 4. But basically certain of the amendments require agreement of all the provinces and the federal government. Certain of them agree on the province affected and the federal government, and certain other ones require agreement of the several provinces which would be affected and the federal government. And then there was an over-all provision at the end:

To overcome the rigidity of the rule of unanimity set forth in condition (1) .

That is, the provincial powers that require all the provinces to agree...

... a 'delegation' clause was included in the formula. It provided that under specified conditions, the provinces could delegate to Parliament authority to enact a particular law—in respect of a subject coming within the major categories of provincial matters—that would otherwise be within the exclusive jurisdiction of the provinces to enact; and that Parliament could similarly delegate to provincial legislatures authority to enact a particular law that would otherwise be within the exclusive jurisdiction of Parliament to enact. Such delegation would specifically require, in each case, an Act and the consent of both Parliament and at least four provincial legislatures.

Do you think, Professor Dale, that this might help to solve the question raised by Mr. Osler with respect to educational television?

Professor Dale: Certainly this is one way of getting around it. This was devised, as I understand, by people who had to operate the system. I would certainly be prepared to see it considered. There is no question about it. My point is that we talk about change; we talk about revolution. I think that if we are not careful and try to get agreement in substance, we are going to find ourselves in 10 years at this process again.

If this is a procedural question and it makes everybody happy—and this is the price that one pays—if it generates consensus to solve the major problems facing us, then of course, by all means.

Mr. Gibson: In other words, if you can get a consensus on the Fulton-Favreau idea, you would consider that as a constructive method of amendment.

Professor Dale: Yes, if it would lead to the generation of consensus to the point where we could move ahead to attack problems that are facing Canada as a nation without breaking us apart, certainly.

Mr. Gibson: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor?

Professor Dale: I will thank you for your contribution. Could you leave this with us?

Professor Dale: Sure.

[Interpretation]

quatre points principaux pour modifier la Constitution. Je ne lirai pas les quatre points, mais certains des amendements exigent l'entente de toutes les provinces et du fédéral. Certains amendements exigent l'entente de certaines provinces touchées et du fédéral. Ensuite il y a une disposition d'ensemble:

Afin d'obvier à la rigidité de la règle de l'unanimité énoncée dans la condition (1) ci-dessus,...

C'est-à-dire que toutes les provinces doivent être d'accord...

...une clause de «délégation» fut inscrite dans la formule. Elle portait que, dans certaines conditions précises, les provinces pourraient déléguer au Parlement le pouvoir d'édicter une loi particulière relative à un sujet compris dans les catégories majeures de matières provinciales, laquelle serait autrement du ressort législatif exclusif des provinces, et que le Parlement pourrait de même déléguer aux législatures provinciales le pouvoir d'édicter une loi particulière, qui serait autrement du ressort législatif exclusif du Parlement. La délégation exigerait expressément, dans chaque cas, que le Parlement et au moins quatre législatures provinciales édictent une loi et donnent leur consentement.

Est-ce que ceci ne pourrait pas aider à régler la question soulevée par M. Osler, en ce qui concerne la télévision éducative?

M. Dale: Oui, ce serait certainement une façon de surmonter le problème. Je le répète, il faudrait certainement que ce soit étudié, mais mon argument c'est qu'on parle de changement, on parle d'évolution. Je pense que si nous ne sommes pas prudents, et si nous voulons des changements de fond, dans dix ans, on en sera encore au même point.

Donc s'il s'agit d'une question de procédure et si tout le monde est d'accord, et c'est le prix qu'on paie pour cela, si cela peut entraîner justement le consentement unanime pour régler les problèmes fondamentaux, c'est très bien.

M. Gibson: Autrement dit, si vous pouvez obtenir le consentement sur la formule Fulton-Favreau, vous estimeriez que ceci est une méthode constructive de modification?

M. Dale: Oui, si ceci provoquait justement un accord nous permettant de nous attaquer aux problèmes de fond qui se posent au Canada dans son ensemble plutôt que de nous séparer.

M. Gibson: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des commentaires du parquet?

Professeur Dale, je vous remercie de cet apport. Pouvez-vous nous laisser le document?

M. Dale: Certainement.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. I now invite Professor MacCormack to come forward.

Professor J. R. MacCormack is a professor in the History Department at Saint Mary's University in this city. Professor MacCormack.

Professor J. R. MacCormack, Ph. D. (History Department, Saint Mary's University, Halifax): Mr. Chairman, honourable members of the Committee, ladies and gentlemen. Napoleon once said that a constitution should be short and obscure. I am not sure whether that is right or not. My brief is short. I hope it is not obscure.

It has been long accepted that constitutions should be drafted by representatives of the people rather than representatives of governments, much less by heads of governments. If, for example, the American colonists had called a meeting of heads of the various States rather than representatives of the people of the States to the Constitutional convention in Philadelphia in 1787, it is very doubtful that a viable constitution would have resulted. The recent experience in Canada with dominion-provincial conferences would appear to underline the truth of the above statement.

It is suggested, therefore, that the federal government, with the consent, if possible, of all the provincial governments, call a constitutional convention, the members of which would be elected on the same basis as the present House of Commons, for the purpose of either amending the present Constitution or of producing a new one. Practically speaking, the consent of the Province of Quebec would be a *sine qua non*, and that of all the provinces would be desirable. But the British North America Act clearly gives the federal government the authority to call such a convention without the unanimous consent of the provinces.

One principle which should be adopted by the convention is that whatever applies to one province should apply to all. I mean—I should interject here—in its relations with the federal government. Although this would have the theoretical effect of weakening the confederation, it would, I believe, result in a stronger union than would a constitution which provides for a special relationship between one province and the federal government. This is, of course, without prejudice to the establishment of civil law in the Province of Quebec, which in any case falls under a category at present reserved to the provinces.

The constitution should include a section providing for the withdrawal of any province from the confederation, if, as a result of a referendum carried out under the joint auspices of the provincial and federal authorities, a simple majority of the provincial population votes to secede.

The constitution which results from the convention should be presented for ratification under federal-provincial auspices to the people of the provinces, a simple majority of the provinces voting population being sufficient for ratification.

I restricted myself really to two major suggestions.

• 2230

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor MacCormack. May I ask if you take a directly

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): J'invite maintenant le Professeur MacCormack à bien vouloir prendre sa place.

Le Professeur MacCormack est professeur d'Histoire à l'Université de Saint Mary. Professeur MacCormack, vous avez la parole.

M. J. R. MacCormack (D.Ph., département d'histoire, Université Saint Mary, Halifax): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, mesdames et messieurs. Napoléon a dit un jour, qu'une Constitution devait être courte et obscure. Je ne sais si c'est exact. Mon mémoire est court, mais j'espère qu'il n'est pas obscur.

On a longtemps estimé que les constitutions devraient être rédigées par les représentants du peuple plutôt que par les représentants du gouvernement et encore moins, par les dirigeants, les chefs du gouvernement. Si, par exemple, les colonisateurs des États-Unis avaient réuni les chefs des différents États, plutôt que les représentants du peuple à la Convention constitutionnelle de Philadelphie en 1787, on peut douter que les Américains auraient adopté une Constitution viable. L'expérience récente au Canada avec les conférences fédérales-provinciales semble souligner la vérité de cet argument.

On prétend donc que le gouvernement fédéral avec le consentement, si possible, de tous les gouvernements provinciaux pourrait convoquer une grande Conférence constitutionnelle dont les membres seraient élus comme les membres de la Chambre des communes afin de modifier la Constitution actuelle ou alors d'en rédiger une nouvelle. De façon pratique, le consentement de la province de Québec serait une chose *sine qua non* et le consentement de toutes les autres provinces serait aussi souhaitable. Cependant l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne clairement au gouvernement fédéral le pouvoir de convoquer une telle Convention sans le consentement unanime des provinces.

Un principe qui devrait être adopté dans la Convention est que tout ce qui s'applique à une province devrait s'appliquer à toutes les autres; je veux dire en ce qui concerne les relations avec le fédéral. Même si ceci a pour effet, en théorie, d'affaiblir la Confédération, il s'ensuivrait, je pense, une union plus forte qu'une Constitution qui prévoit des relations spéciales entre une province et le gouvernement fédéral. Ceci évidemment sans porter atteinte au droit civil dans la province de Québec, qui se classe dans une catégorie réservée aux provinces jusqu'ici.

La Constitution devrait comprendre un article permettant le retrait de toute province de la Confédération, si, par suite d'un référendum qui serait organisé par le fédéral et le provincial, une majorité simple de la population de la province votait en faveur de la sécession.

La Constitution qui résulterait de la Convention serait présentée pour ratification sous les auspices fédérales-provinciales à la population des provinces et une simple majorité des votants des provinces serait suffisante pour la ratification.

Je me borne à deux suggestions importantes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur MacCormack. Puis-je vous demander si votre position face à

[Text]

opposite position on the question of delegation of powers from the intent of Mr. Gibson's question a moment ago of Professor Dale and, it seems to me, from Professor Dale's views? When you speak about the absolute equality of all the provinces are you saying that this excludes the situation of the delegation of powers?

Professor MacCormack: No, I would not say that. I do not think any province should be in a particular relationship with the federal government; that is, have any greater sovereignty than any other province. I think the sovereignty should be equal. If it is found necessary, for instance, to give one province a much greater degree of sovereignty than we have been accustomed to giving provinces, then I would simply say that we must give the same degree of sovereignty to all.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, but if you start off with all the provinces being equal but leaving in the power to bargain by way of delegating powers either one way or the other, you may end up with quite an unequal situation even though they started out on the same plane.

Professor MacCormack: Yes. I have not really gone into the problem of delegation or individual bargains that might be worked out, although I lean to the idea of clarifying as much as can be clarified in a constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You are talking primarily, then, about where they start off rather than where they end up?

Professor MacCormack: Yes, really.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Professor Sommerville or one of the professors suggested that the federal-provincial conference should be treated as having some constitutional status in the sense that not only is an agreement reached but the conclusions are treated as a constitutional document. Do you agree with that, sir, to some extent?

Professor MacCormack: Not really, no. It is possible that it could be but my feeling is that heads of governments make a very poor constitution-making body because the political exigencies are such that most of the time they are spending their time making political capital out of one issue or another. I think it is very difficult to give them real constitutional status.

Mr. Gibson: What about the way in which education at the universities has been developed? Has that not largely been done by the premiers and the federal government agreeing that money would be spent on universities?

Professor MacCormack: Oh, yes. I would not say that nothing has been done but...

Mr. Gibson: No, but in various areas does it not have to be treated differently to some extent? I mean, one province requires a lot more money than another province and does this not require...

Professor MacCormack: Yes, obviously there is a role.

Mr. Gibson: I think it is a very major role.

[Interpretation]

la délégation des pouvoirs est diamétralement opposée à celle qui est ressortie de la question qu'a posée M. Gibson au professeur Dale? Quand vous parlez de l'égalité absolue de toutes les provinces, est-ce que cela exclut cette possibilité de la délégation des pouvoirs?

M. MacCormack: Non. Je ne crois pas qu'aucune compagnie devrait avoir un rapport particulier avec le gouvernement fédéral, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas avoir plus de souveraineté que toute autre province. Je crois que la souveraineté doit être égale. S'il est nécessaire de donner à une province un plus grand degré de souveraineté, il faut accorder le même degré de souveraineté à toutes les autres provinces.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais, si vous commencez avec les pouvoirs égaux et que, par ailleurs, vous permettiez de négocier la délégation des pouvoirs d'une façon ou d'une autre, vous allez finir avec une situation inégale même s'ils étaient tous égaux au départ.

M. MacCormack: D'accord. Je n'ai pas approfondi cette question de la délégation des pouvoirs bien que je croie qu'il faille éclaircir autant que possible les points de la Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): En fait, vous parlez plutôt de leur départ que de leur but?

M. MacCormack: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je crois que l'un des professeurs a proposé qu'on accorde un certain statut constitutionnel à la conférence fédérale-provinciale, c'est-à-dire que non seulement l'accord soit conclu, mais que cela devienne un document constitutionnel. est-ce votre point de vue?

M. MacCormack: Non. La chose serait peut-être possible, mais je ne crois pas que les chefs de gouvernement soient un organisme approprié pour rédiger la constitution parce qu'après tout, ils ne peuvent s'empêcher de faire de la politique. Je crois qu'il serait difficile d'accorder à leurs conclusions un statut constitutionnel.

M. Gibson: Que dire de la situation des universités? L'évolution n'est-elle pas due au fait que les chefs de gouvernement provinciaux sont tombés d'accord pour dépenser certaines sommes dans les universités?

M. MacCormack: Oui. Je ne dirais pas que rien n'a été fait, mais...

M. Gibson: Non, mais, dans certains domaines, est-ce que précisément ces choses-là ne peuvent pas être traitées d'une façon différente? Certaines provinces ont besoin de plus d'argent que d'autres, et...

M. MacCormack: Oui, de toute évidence il y a un rôle à jouer.

M. Gibson: Je crois que c'est un rôle très important.

[Texte]

Professor MacCormack: But not a constitution-making role. That is what I would say.

Mr. Gibson: Would you agree that it is a grey area?

Professor MacCormack: Oh, yes, and I think there is a place for the federal-provincial, but when we are talking about making the Constitution of Canada I think it is a very poor instrument. In fact, it is almost useless.

Mr. Gibson: Yes. You would not give it a peculiar status in the development of our country?

Professor MacCormack: No, not as far as developing the Constitution is concerned. Working with the Constitution or fiddling around with it, but not actually making it or amending it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Yuzyk.

Senator Yuzyk: Professor MacCormack, I think this is the first time that anyone has presented the idea of a constitutional convention or a constituent assembly, or whatever you want to call it. That is one of the methods that have been used by various countries, usually after a revolution. I would like to ask one or two questions regarding the drafting of such a constitution. Who would draft such a constitution or such a constitutional convention?

Professor MacCormack: I would think the convention itself would be the only body that could decide upon its rules of procedure.

Senator Yuzyk: We have a particular situation here in Canada, particularly this Joint Committee, which is studying the revision of the Constitution, or we may decide to recommend a new Constitution. We have not thought out to the very end whether it should go to Parliament first or whether it should go to a constitution convention. Do you think that in this process that you have presented today that it would be a logical thing, after we have toured the whole country and heard various views from right across the country from representatives of various institutions—all institutions, as a matter of fact—that we should submit a draft constitution to a convention at this time.

Professor MacCormack: I would think a draft procedure would be very useful—not a draft constitution but draft rules of procedure.

Senator Yuzyk: But as you can see, we are now in the position, after studying every aspect of the Constitution, to really present a draft Constitution.

Professor MacCormack: This would be possible. Of course, I suppose it would be treated by such a convention as purely a suggestion, but it certainly could be useful.

Senator Yuzyk: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think as this discussion has gone rather quickly and even though the time is getting rather late I might permit one more question. I think Mr. Allmand had a question that he felt a burning desire to ask.

[Interprétation]

M. MacCormack: Ce n'est pas la Constitution d'après moi.

M. Gibson: Vous êtes d'accord pour dire que c'est une zone grise?

M. MacCormack: Mais, quand nous parlons d'élaborer la Constitution canadienne, je crois que la conférence fédérale-provinciale est un moyen inadéquat, voire même presque inutile.

M. Gibson: Oui. Vous ne lui accorderiez pas un rôle spécial.

M. MacCormack: Non, pas pour la mise au point de la Constitution. Peut-être pour en discuter, mais pas pour la rédiger ou la modifier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Yuzyk.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le professeur, c'est la première fois que quelqu'un propose l'idée d'une conférence de la constitution ou d'une assemblée constituante. C'est une méthode qu'ont utilisée différents pays, surtout après une révolution. J'ai quelques questions à poser au sujet du projet d'une telle Constitution. Qui rédigerait une constitution de ce genre ou une telle conférence?

M. MacCormack: La conférence seule pourrait décider de ses règles de procédure.

Le sénateur Yuzyk: Dans la situation spéciale au Canada, surtout ce comité mixte qui étudie la révision de la Constitution, oui, il se peut que nous recommandions une nouvelle constitution. Nous n'avons pas décidé si la question doit être soumise au Parlement d'abord ou à une conférence de la constitution. Dans le cadre du processus que vous venez de nous présenter, ne croyez-vous pas qu'il serait logique qu'après avoir fait le tour du pays et entendu les différents sons de cloche des diverses institutions, nous présentions un projet de constitution à une conférence de ce genre.

M. MacCormack: Je crois qu'un projet de procédure pourrait être utile, mais pas un projet de constitution.

Le sénateur Yuzyk: Mais, comme nous avons étudié tous les aspects de la Constitution, nous sommes en mesure de présenter un projet de Constitution.

M. MacCormack: La chose est possible. Je suppose que, du point de vue de la conférence, ce ne serait rien de plus qu'une proposition, qui pourrait certainement être utile.

Le sénateur Yuzyk: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puisque la discussion s'est passée rapidement, je permettrai une autre question. M. Allmand veut poser une question.

[Text]

Mr. Allmand: It was about your suggestion that a constituent assembly be elected from the type of constituencies that we have now, and this returns to the problem I put forward before. You have a constituent assembly dominated by Quebec and Ontario representatives and also one where at the present time there are only 75 Quebec representatives out of 264. What would you think of a constituent assembly that would have one-half of the representatives from French Canada and one-half of the representatives from English Canada, rather than being elected on the basis of our present constituencies, or some other way of doing it. I see two objections to your suggestion. I think the regional interests would reject it and the French fact in Canada would reject it. I think you would have to set up a constituent assembly which would be more representative of the regions and also of the French fact.

Professor MacCormack: I would tend to think that if it is felt there is gross inequality—and I must say I do not know enough about the constituencies and the representation in the House of Commons to know how much it can be criticized, although I am sure it can be criticized and has been—it is possible that this Committee might recommend new and more equitable constituency boundaries for such an election. Personally I would be opposed to electing such a convention on any other basis but pure representation by population. This is just one of the facts of life.

Mr. Osler: Mr. Chairman, may I ask the witness to amplify that a little. If we are talking about the future of Canada, it just happens that the greatest number of people in Canada live in Ontario and Quebec and therefore they have 60 per cent of the representation in the House of Commons. The future of Canada may very well not depend on these places that are relatively overcrowded now grinding out more widgets and putting them on the world market, because we have such a small domestic market anyway; a lot of it may depend on the coordination of that plus the sensible development of our natural resources, and for the foreseeable future the natural resource areas are not going to have enough people in them to adequately represent it. There is a huge dilemma there.

Professor MacCormack: A formula might be worked out that would give some kind of formula that would be a combination of representation by population and with certain weightings, possibly, but personally I would favour a clear-cut arrangement. Usually a clear-cut arrangement is better than one that can cause a lot of arguments even at the outset.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor? Then on your behalf I will thank Professor MacCormack for his presentation. Thank you very much.

Would Mr. Wedderburn please come forward. Gentlemen of the Committee, within the last five minutes or so I received notice that there is another gentleman here who would also like to make a presentation. It looks to me, if his scheme was fully followed out, that it could be a very long presentation. Perhaps after Mr. Wedderburn has spoken we might be agreeable to giving him a limited time, such as five minutes or so, to develop his theme

[Interpretation]

M. Allmand: C'est à propos de l'assemblée constituante qui serait élue suivant les circonscriptions actuelles. Nous avons le même problème présentement, vous avez une assemblée constituante dominée par le Québec et l'Ontario et où le Québec ne compte que 75 représentants sur 264. Que diriez-vous d'une assemblée où la moitié serait du Canada francophone et l'autre anglophone, plutôt qu'élue suivant les circonscriptions actuelles. Je vois deux objections à votre proposition. Les intérêts régionaux qui s'y opposeraient, tout comme le fait français au Canada. Il faudrait établir une assemblée constituante qui représenterait davantage les régions et le fait français.

M. MacCormack: Si l'on croit qu'il y a des inégalités flagrantes—je ne suis pas assez au courant des circonscriptions ni de leur représentation à la Chambre des communes pour pouvoir les critiquer, mais le présent comité pourrait recommander de nouvelles circonscriptions plus justes pour une telle élection. Personnellement, je m'opposerais à toute élection qui ne serait pas fondée sur une simple représentation suivant la population.

M. Osler: La majorité de la population habite l'Ontario et le Québec et jouit d'une représentation de 60 p. 100 à la Chambre des communes. L'avenir du Canada pourrait très bien ne pas dépendre de ces régions surpeuplées parce que notre marché intérieur est tellement petit; il va peut-être dépendre de la coordination de cela avec l'exploitation de nos ressources naturelles. Et, pour le moment, ces régions ne seront pas assez peuplées pour être représentées d'une façon convenable. C'est un problème.

M. MacCormack: On pourrait peut-être mettre au point une formule qui combinerait la représentation suivant la population et certains autres facteurs, mais j'opterais personnellement pour une solution nette et claire parce que cela cause moins de mécontentement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des commentaires du parquet? Alors, en votre nom, je remercie le professeur MacCormack pour sa présentation. Merci beaucoup.

M. Wedderburn voudrait-il s'avancer. Messieurs les membres du Comité, dans les dernières cinq minutes, on vient de me remettre une note me disant qu'une autre personne voudrait présenter un mémoire et je pense que ce mémoire serait peut-être très long.

Après M. MacCormack, on pourrait peut-être accorder cinq minutes à cet autre témoin pour expliquer ses idées et il pourrait ensuite compléter ceci par un document

[Texte]

with the right to supplement it by written material subsequently. I do not want to deny him our facilities entirely but it is rather late for something of the comprehensiveness of this document, but we certainly would be pleased to receive it later on.

The next witness is Mr. H. A. J. Wedderburn, President of the Nova Scotia Association for the Advancement of Coloured People. He is also Chairman of the National Black Coalition and a first-year law student at Dalhousie University. Mr. Wedderburn.

Mr. H. A. J. Wedderburn (President, Nova Scotia Association for the Advancement of Coloured People; Chairman, National Black Coalition; first-year law student, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia): Thank you, Mr. Chairman, Senators and members of the House. I shall say first of all that the Chairman does not remember me. I think this is strange because I met him twice and I remember him.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I remember him too, but I am trying to save time. I will be effusive afterwards on my own time.

Mr. Wedderburn: I shall be very brief. I would like to zero in on the Bill of Rights and have some discussion on whether or not it should be entrenched in the Constitution. At present it would seem to me that the Bill of Rights is primarily a statement of belief or an instrument of judicial interpretation. It is also lacking in specifics, and this lack of specifics creates a great deal of conflict and variation in the courts' interpretation of its application. I am not clear in my mind, Mr. Chairman and gentlemen, on whether or not this bill should be entrenched in the Constitution. The argument that I see against its entrenchment is the difficulty of changing the Constitution. As attitudes change then it would be necessary to change this aspect of the Constitution. I am thinking in terms of the whole field of human rights today as compared with ten years ago. Today we have affirmative action programs and compensatory programs which were unthought of years ago.

The next thing that comes to mind is that if this bill is put into the Constitution there is a great danger of it being too vague, too general, too loose and very meaningless.

Next, if the bill were in the Constitution passage through the courts of litigation and arguments would be a long, difficult, drawn-out thing and there would always be the danger of a conservative Supreme Court being inclined to give conservative decisions.

The argument, as I see it, for entrenchment of the Constitution is that first of all it would provide uniformity throughout the realm in that some provinces today have human rights commissions and others do not and some provinces have better human rights legislation than others do. If the Bill of Rights was entrenched in the Constitution it could serve as a model to be copied by all provinces. Entrenchment of the Bill of Rights in the United States I believe led to the desegregation of the American schools. That I believe is a very serious argument in favour of entrenchment.

Finally, if the Bill of Rights were entrenched in the Constitution and adequate machinery was provided for

[Interprétation]

écrit. Comme il est assez tard et étant donné l'ampleur et la longueur de ce document, nous nous ferons un plaisir de l'accueillir plus tard.

Notre prochain témoin est M. H. A. J. Wedderburn, qui est le président de l'Association de la Nouvelle-Écosse pour l'avancement des gens de couleur. Il est également le président de la Coalition noire nationale et étudiant en première année de droit à l'université Dalhousie. Monsieur Wedderburn.

M. H. A. J. Wedderburn (Président de l'Association de la Nouvelle-Écosse pour l'avancement des gens de couleur, la coalition noire nationale, étudiant en première année de droit à l'Université Dalhousie, Halifax, Nouvelle-Écosse): Merci, monsieur le président, messieurs les sénateurs et messieurs les députés. Je devrai d'abord dire que le président ne se souvient pas de moi. C'est assez bizarre car je l'ai rencontré deux fois et je me souviens de lui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je m'en souviens, mais j'essaie d'économiser du temps.

M. Wedderburn: Je serai très bref, messieurs. J'aimerais parler de la Déclaration des droits pour savoir s'ils devraient être insérés dans la Constitution. Il me semble que la Déclaration des droits est surtout une déclaration de principes ou un instrument d'interprétation juridique. C'est quelque chose qui manque de précision, et cette lacune crée évidemment beaucoup de conflits et d'écarts quant à l'interprétation que peuvent en donner les tribunaux et quant à son application. Je ne sais pas très bien, messieurs, si cette déclaration des droits de l'homme devrait faire partie de la Constitution. L'objection que j'y vois est qu'il est difficile de modifier la Constitution. Après coup, quand les comportements humains changeront, il deviendra nécessaire de modifier la Constitution et je songe ici à l'ensemble des droits de l'homme à l'heure actuelle par rapport à ce qui existait il y a dix ans. Il y a maintenant des programmes positifs et compensatoires qui n'existaient pas il y a des années.

Deuxièmement, si cette déclaration est insérée dans la Constitution, il y a un grand danger qu'elle soit trop vague, trop générale et dépourvue de signification.

De plus, si la déclaration est insérée dans la Constitution, lorsqu'il y aurait des litiges devant les tribunaux, il y aura une perte de temps considérable et il y aura toujours le danger que la Cour Suprême qui est conservatrice rende des décisions conservatrices.

L'argument pour l'insérer dans la Constitution serait l'uniformité, c'est-à-dire que certaines provinces ont des commissions des droits de l'homme, d'autres provinces n'en ont pas et certaines provinces ont de meilleures lois sur les droits de l'homme que d'autres. Donc, si la déclaration est insérée à la Constitution, ceci permettrait de donner un modèle qui serait copié par toutes les provinces.

Le fait de l'insérer dans la constitution des États-Unis a entraîné la déségrégation des écoles américaines et je pense que ceci est une thèse très forte en faveur de l'insertion.

Enfin, si la déclaration était insérée dans la Constitution, un rouage adéquat d'application des dispositions

[Text]

its enforcement and implementation it could serve to consolidate and co-ordinate the government bodies which are now functioning in that field. I am thinking in terms of citizenship, the Department of the Secretary of State, fair employment practices, and so forth.

As a compromise I would like to suggest that it may be possible to entrench in the Constitution only those clauses dealing specifically with equal opportunity, and I am thinking in terms of education, housing and employment. I suggest the machinery to implement the Bill of Rights should be a federal human rights commission, which I would also like to suggest would be a statutory body which would report to the House as a whole rather than to a specific minister. If there were such a body with these powers, if there was good legislation and if there was adequate staff to administer it, then I suggest that most of my problems and the problems of the Indians would be solved. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Wedderburn. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Wedderburn has raised a very, very interesting question and one which to my mind is fundamental in so far as our study is concerned. I was very interested in what he had to say with regard to the entrenchment of a bill of rights in the Constitution because this is naturally a question with which we are going to be faced.

Do I understand correctly, Mr. Wedderburn, that you would be satisfied to have a bill of rights entrenched in the Constitution if that bill of rights covered some of the matters that you touched on tonight? I understand that you would not like to see the present Bill of Rights entrenched, but am I correct in saying that you are not opposed to entrenching a bill of rights provided the Bill of Rights is expanded a bit and covers these things—which incidentally are very, very important—that you mention here tonight?

Mr. Wedderburn: I think so. You see, the present Bill of Rights is so vague. It is like fighting with Jello. As soon as you put your hand in it it closes in on it.

Mr. McQuaid: But basically you are not opposed to the entrenchment of a bill of rights...

Mr. Wedderburn: No, I am not, and yet I am not sure if I go along with it because it is entrenched in the Constitution of the United States and as you know that has created a great number of problems. I think the only saving grace there has been the Warren Commission. I do not know how the present Chief Justice is going to interpret a lot of the legislation that is going to come before him plus the fact, as I said earlier, that entrenchment makes it difficult to change. If things change in the future, as some of the other speakers have mentioned, it is very hard to change a constitution. I do not know. I want you to guide me, man.

Mr. McQuaid: We are here to receive your guidance.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Wedderburn, hitting this problem from a different direction, I am personally satisfied that

[Interpretation]

permettrait de consolider et de coordonner les organismes gouvernementaux dans ce domaine. Je pense notamment au service de la citoyenneté, au Secrétariat d'État, aux pratiques justes en matière d'emploi, et ainsi de suite.

Comme compromis, je voudrais proposer de n'insérer dans la Constitution que les clauses qui traitent spécifiquement de succès ou de chances de succès égales pour tous, je pense notamment à l'emploi, au logement et au travail. Ces rouages administratifs d'application de la Déclaration devraient être une commission fédérale des droits de l'homme qui serait un organisme statutaire faisant rapport à la Chambre dans son ensemble plutôt qu'à un ministre en particulier. Avec un organisme jouissant de ces pouvoirs et s'il y a un personnel suffisant pour administrer et appliquer ces dispositions, je prétends que ceci réglerait la plupart de mes problèmes et ceux des Indiens. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Wedderburn. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. M. Wedderburn a soulevé une question, à mon avis, très intéressante et essentielle à notre étude. Je m'intéresse ainsi qu'il a dit à propos de l'insertion des droits de l'homme dans la Constitution.

Monsieur Wedderburn, seriez-vous satisfait de voir une charte des droits de l'homme insérée dans la Constitution si cette charte portait sur certaines des questions dont vous avez parlé ce soir. Vous ne voulez pas tellement y voir la charte actuelle, en d'autres mots, vous voulez qu'elle soit amplifiée et couvre les points très intéressants que vous avez soulevés ce soir.

M. Wedderburn: Oui. Le bill des droits de l'homme à l'heure actuelle, c'est comme du jello. Dès que vous y déposez la main, il s'empare d'elle.

M. McQuaid: Mais vous ne vous opposez pas à l'insertion d'une charte des droits de l'homme...

M. Wedderburn: Non, mais je ne suis pas certain d'être en faveur parce que l'incorporation de la charte des droits de l'homme à la Constitution des États-Unis n'a pas été une réussite complète. Si ce n'était du rapport de la Commission Warren, je ne sais pas ce qui arriverait. Comme j'ai déjà dit, cette façon de faire rend les changements très difficiles à apporter. J'aimerais que vous me guidiez.

M. McQuaid: Nous sommes ici pour que vous nous guidiez.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Puis-je aborder la question d'une direction différente. Je crois qu'en fin de compte, nous incorpore-

[Texte]

eventually we will get an entrenched bill of rights that will particularly cover the rights you mentioned. I think what really concerns me more is how effectively that bill of rights will be enforced once it is entrenched. I am not concerned about the right to a free trial, the right to counsel, the right to fair bail or the right to all these things that will be put in because I am sure that can be done through legal aid and through the courts. What does concern me is the fact that somebody who has been discriminated against has to hire an expensive lawyer and battle his way through the courts. Do you think that some fairer system of administering justice should be brought in to cover this field of constitutional law?

Mr. Wedderburn: I think that if there were good human rights laws and a good staff to administer these laws, and if there was a good human rights commission, which was a statutory body which would report to the House as a whole, and because it does not report through a minister it would not be subjected to political pressures, I think we could have a beautiful thing there.

Mr. Gibson: Would this be based on the adversary system where the landlord who discriminated would be represented by counsel and the fellow discriminated against would have his counsel? Would it be an adversary system?

Mr. Wedderburn: Yes.

Mr. Gibson: You would do it on the basis of a sort of tribunal?

Mr. Wedderburn: Right.

Mr. Gibson: Would you make these counsel available on the basis of a state defender and a state prosecutor type of operation?

Mr. Wedderburn: I have not thought it out that far.

Mr. Gibson: What do you think just off the cuff?

Mr. Wedderburn: Off the cuff I would say yes.

Mr. Gibson: You would go to this body and your lawyer would be on the staff of a tribunal?

Mr. Wedderburn: Right. Before I leave, Mr. Chairman, there is one point I omitted. The human rights legislation should bind the Crown. Federally it does not bind the Crown. That is what I think.

Mr. Gibson: Do you mean by that that the government should be brought in as a defendant if they have discriminated in employment, or something like that?

Mr. Wedderburn: That is right. We have had cases of discrimination in federal government departments and when we tried to process these cases through the fair employment practices branch we ran into trouble, and after awhile you can only bluff or you can only fake so far, you see. You need a clout.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would anyone from the floor like to comment on this important subject? I will hear this gentleman first.

Mr. Barrett Halderman: My name is Barrett Halderman. I would like to touch on what Mr. Wedderburn

[Interprétation]

rons une charte des droits de l'homme à notre Constitution qui comprendra les droits que vous avez mentionnés. Mais, ce qui me préoccupe, c'est l'efficacité de l'application de cette charte des droits de l'homme. Je ne suis pas inquiet du droit au procès gratuit, à un avocat, à un cautionnement juste, et ainsi de suite parce que tout cela se fera grâce à l'assistance judiciaire, mais certaines des questions que vous avez proposées exigent les services coûteux d'un avocat. Croyez-vous qu'on pourrait établir un meilleur système pour administrer la justice et pour couvrir ce domaine du droit constitutionnel?

M. Wedderburn: Je crois que si les droits de l'homme étaient bien établis, s'il y avait un bon personnel pour les administrer, s'il y avait une bonne commission des droits de l'homme, organisme statutaire qui relèverait de la Chambre des communes dans son ensemble, il n'y aurait pas de pressions politiques et nous jouirions d'un excellent système.

M. Gibson: Est-ce que cela serait fondé sur le système par lequel le propriétaire accusé de discrimination serait représenté par son avocat et la personne lésée également?

M. Wedderburn: Oui.

M. Gibson: Ce serait en somme un tribunal?

M. Wedderburn: Oui.

M. Gibson: Est-ce que cet avocat serait disponible comme procureur de l'État et avocat de la poursuite pour l'État?

M. Wedderburn: Je n'y ai pas pensé jusqu'à ce point.

M. Gibson: A première vue.

M. Wedderburn: A première vue, je dirais oui.

M. Gibson: Vous vous adresseriez à cet organisme et votre avocat ferait partie du personnel d'un tribunal?

M. Wedderburn: Oui.

Il y a une chose que je voudrais ajouter. La loi sur les droits de l'homme devrait lier la Couronne. Fédéralement, la Couronne n'est pas liée. C'est ce que je pense.

M. Gibson: Vous voulez dire que le gouvernement doit être lié, qu'il devrait se défendre, s'il y avait une distinction injuste envers un employé, et ainsi de suite?

M. Wedderburn: Nous avons eu des cas ici de discrimination au sein des ministères du gouvernement fédéral et, quand nous avons essayé de régler ces cas avec la division des pratiques injustes, nous avons été aux prises avec des difficultés.

Le coprésident (M. MacGuigan): Quelqu'un du parquet veut-il faire un commentaire sur ce sujet important?

M. Barrett Halderman: J'aimerais dire un mot sur ce que le témoin a dit. Le Livre blanc présenté par le pre-

[Text]

alluded to. It seemed to me from reading the White Paper that the present Prime Minister presented when he was Minister of Justice in 1968, I think, that it talked about entrenching economic rights in the Constitution, and I wonder if the Committee has considered this since then. At that time I think the recommendation of the then Minister of Justice was that things like housing, the right to housing, income, employment, and so on, not be entrenched. It seems to me that we have reached the stage in society where we should be considering entrenching those kinds of rights the same as we have entrenched the right to counsel, and so on, in the past. I wonder if the Committee has really considered this. There seems to be agreement with Mr. Wedderburn about housing. I wonder if the Committee thinks that we have reached this stage of social development. I think part of the UN Charter says that people have certain economic rights as well as these other ones that we have touched on. That really is all I have to say.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Halderman. The Committee as an entity, as opposed to individual members, only thinks about those things that are presented to it in briefs—at least until the hearings are completed. To the best of my recollection the only other brief that was presented on this subject dealt with economic rights. I suspect it did not take the tack that you would take because what it wanted to entrench was the absolute freedom of people to use their property and sort of the devil take the hindmost theory, which I do not think is what you had in mind.

Mr. Allmand.

• 2255

Mr. Allmand: In the booklet which is called *The Constitution and The People of Canada* in which the government puts forward its draft Constitution, it says at the beginning that the objectives of the Canadian Constitution—and I go to number 3:

3. To promote national economic, social and cultural development and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians, in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education, and for rest and leisure.

which they have proposed to put in, in French. In other words, it is the right of every Canadian to these things, and there are other things too. But that is the economic part. I thought I should point that out, that this is a proposal.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I suspect, however, that these words were intended for the preamble and not for the operative part of the Bill of Rights.

Mr. Allmand: That is right.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, I tried to point that out. One passage in *A Canadian Charter of Human Rights* reads:

There are, however, good reasons for putting aside this issue at this stage and proceeding with the protection of political, legal, egalitarian and linguistic rights. It might take considerable time to reach

[Interpretation]

mier ministre actuel quand il était ministre de la Justice en 1968, je crois, parlait d'incorporer des droits économiques dans la Constitution. A ce moment-là, le ministre de la Justice de l'époque avait recommandé qu'on n'insère pas les droits à l'habitation, au revenu, à l'emploi, et ainsi de suite. Il me semble que nous sommes rendus au point où nous devrions songer à insérer ces droits comme nous avons songé à insérer les droits à un avocat, et ainsi de suite, dans le passé. Je me demande si le comité croit que nous sommes rendus à un point de développement social où nous pouvons dire que les gens ont certains droits économiques également. Je crois que la charte des Nations Unies précise que les gens ont également des droits économiques.

Le coprésident: Merci monsieur Halderman. Le Comité ne songe qu'aux questions qu'on lui propose sous forme de mémoire, du moins jusqu'à ce que soient terminées les audiences. Autant que je me souviens, le seul mémoire présenté sur le sujet traitait des droits économiques. Il parlait de la liberté absolue des gens d'utiliser leur propriété.

Monsieur Allmand.

M. Allmand: Dans le fascicule, intitulé «La Constitution et les citoyens canadiens», le gouvernement propose son avant-projet de la Constitution. Il est dit au début que l'objectif de la Constitution canadienne, je me réfère à l'article 3:

3. Promouvoir le progrès économique, social et culturel du pays, le bien-être général de la population et l'égalité des chances pour tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils vivent, y compris l'accès au travail rémunérateur, à de justes conditions d'emploi, à un niveau de vie satisfaisant, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.

qu'ils ont proposé de mettre en français. C'est le droit de tout Canadien, d'avoir ces droits et il y en a d'autres. C'est la partie économique. Je dois signaler qu'il s'agit d'une proposition du gouvernement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que cela est compris dans le préambule plutôt que dans la Déclaration des droits proprement dit.

M. Allmand: Oui.

M. Gibson: J'ai essayé de signaler ce qui suit qui est extrait de la charte canadienne des droits de l'homme.

Il existe, cependant, des raisons sérieuses indiquant qu'il serait préférable de mettre cette question de côté pour le moment afin de s'attacher à la garantie des droits politiques, juridiques, égalitaires et lin-

[Texte]

agreement on the rights to be guaranteed and on the feasibility of implementation.

I hope that does not infuriate the questioner, but the complexity of this problem is staggering because you have provincial and federal, and you have all these things tangled up.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is another gentleman from the floor who had a comment. Would you give us your name first, please?

Mr. Ed Hearn (First-year law student at Dalhousie University): Mr. Wedderburn alluded to the fact that he felt that the present Bill of Rights is too vague to be incorporated into the Constitution, and that while he does see some merits for it, he would like to see something much more specific. I would like to say that I think that any Bill of Rights that is incorporated into a constitution ought to be necessarily vague, but ought to contain some provisos such as for fair employment practices, just housing, and things of this nature. These things might be mentioned within the Bill of Rights to show that these are some of the instances in which the Bill of Rights could be considered operative, but this would not exclude the possibility of the Bill of Rights encompassing much more than these particular issues.

I think that for something like a Bill of Rights to be really effective, it has not only to consider the exigencies of the day, but it has also to consider the general principles and has to make decisions or rules or principles which can continue to be applicable so that, as one gentleman mentioned earlier tonight, we will not be back here in five or 10 years with another similar commission that is looking to find out what we can do then.

However, while I think that the ideas such as fair employment and equality to all citizens, equality to women and things of this nature, ought to be included in something such as a Bill of Rights, I think that they ought to be there as provisos, as examples, and not in any way to restrict the general all-encompassing principle of the Bill itself. I am in favour of encompassing such a bill in a constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you want to make any final comments, Mr. Wedderburn?

Mr. Wedderburn: No, just that I hope I was short and sweet.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You were short and sweet and pleasant, and we are glad that you came. Thank you.

Gentlemen, if it meets with your agreement, I would propose that we give Mr. Bayly about five minutes. I hate to be too hard on him, but the brief which he presents encompasses such subjects as equality and justice and rights, and I think unless we limit the breadth of these subjects we are likely to be here for a very long time.

Therefore, Mr. Bayly, I think if the Committee agrees to this, we will be glad to have your comments for a short time, and also any further written material you would like to submit as a supplement in the future.

[Interprétation]

guistiques. L'accord sur les droits économiques et sur la possibilité de les appliquer peut être très long à réaliser.

La complexité de ce problème est bouleversante car vous avez la question fédérale et provinciale entremêlée au reste.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a un autre monsieur qui voulait poser une question du parquet. Votre nom, s'il vous plaît?

M. Ed Hearn (étudiant en Droit, première année, Université Dalhousie): M. Wedderburn a mentionné qu'il croyait que la Charte des Droits de l'homme est trop vague pour être insérée dans une Constitution, et bien qu'il y ait certains mérites, il doit y avoir quelque chose de plus précis. A mon avis, toute Charte des Droits de l'homme, insérée dans une Constitution, doit être plus ou moins vague et contenir quelques dispositions comme de justes méthodes d'emploi, des logements décentes et autres choses de ce genre. La Déclaration doit comporter certains exemples pour montrer qu'elle touchera à ces questions, mais il ne faut pas exclure la possibilité de voir la charte comprendre des questions supplémentaires.

Pour qu'une charte soit efficace, elle doit porter non seulement sur les exigences du jour, mais sur un principe d'ordre général de prendre des décisions et établir des règlements de principe qui peuvent continuer à s'appliquer. Comme on l'a dit plus tôt, pour que nous n'ayons pas à revenir dans cinq ans, pour réviser la Constitution de nouveau. Toutefois, le droit à l'emploi, l'égalité de tous les citoyens, l'égalité des femmes, etc. doivent être stipulés dans une Charte des Droits de l'homme à titre d'exemples, mais ne doivent pas limiter les principes d'ensemble de la Déclaration. Je suis d'accord pour que l'on insère la déclaration de ces droits dans la constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous des commentaires M. Wedderburn?

M. Wedderburn: Non, simplement que j'espère que j'ai été bref et plaisant.

Le coprésident: Vous l'avez été et nous vous en remercions.

Messieurs, si vous êtes d'accord, je voudrais que nous accordions cinq minutes à M. Bayly. Le mémoire qu'il présente parle évidemment de justice, d'égalité et de droits. Je pense que si nous ne limitons pas la durée de discussions sur toutes ces questions, nous serions ici très longtemps.

Donc, monsieur Bayly si vous êtes d'accord, nous allons entendre vos commentaires pendant quelques minutes; ensuite, vous pourrez nous envoyer votre mémoire à titre de documentation complémentaire.

[Text]

This is Mr. Ian M. Bayly of Halifax.

Mr. Ian M. Bayly (Naval Architect, Professional Engineer, Halifax, Nova Scotia): Thank you, Mr. Chairman. I have not a lot to say here. I tried to draft up some notes of which I have given a copy to the Chairman. I could not speak very long; I am not a very good speaker.

I will take a moment to introduce myself. I am not a professor and I am not a prominent local citizen. I have a fairly extensive education in engineering. I claim ability to reason and discuss logic. I have lived in other countries, mainly Great Britain and the United States, and seen a little bit of how they operate. I have been interested in some of the matters of which I speak and have given them some thought.

Basically I claim credit that I am speaking from an independent viewpoint, not representing any vested interest or anything. I am speaking simply as a private citizen offering some points of view which I consider merit attention.

The first subject I want to talk about is the objectives of the Constitution. I have not done a lot of reading about it, and documents have been mentioned tonight that I am not familiar with, and somebody can say that what I am saying has already been covered. This may be true, but what I want to say now is that ordinary individuals are thinking about these things possibly without knowing they are covered.

There has been a fair amount of discussion as to whether the Constitution should lay down the law, so to speak, on this and that. I would like to suggest that the Constitution should provide only a basic framework around which the other laws are built, the framework which establishes the character of the society which we want this country to have. It should facilitate effective working together of the people of the society as a team so that they work together for their own social good. They know which direction they are supposed to be heading, and they do not feel they have to defend themselves individually from other people's deviations from this direction. I do not think the Constitution should go into working details or hairsplittings that may be necessary when some of the various rights which it defines are rationalized out to their ultimate extremes.

I think the Constitution should protect the basic rights of individuals from erosion and from the effect of temporary pressures which may be exerted on the government. I think one of the ways they can do this is by entrenching these rights and I would say in general terms—I am speaking now to some of the points that were raised earlier—that the Constitution should provide a basic for which a person can claim his rights. Somebody mentioned women's rights, and the question was asked why women did not go actively after their rights. Well, it seems to me that in the United States a woman who was bothered by a law which appeared to offend her basic rights could challenge that law on the basis that it was unconstitutional. In this country that does not seem to be possible.

I think a great many ordinary people do not know the Constitution exists even as such, or as a tool which they can use to claim constitutional rights. A typical example arose in this province recently where a matter which I think you might say was a constitutional right was in

[Interpretation]

Je vous présente M. Ian M. Bayly d'Halifax.

M. Ian M. Bayly (architecte et ingénieur du génie maritime, Halifax, Nouvelle-Écosse): J'ai essayé de rédiger quelques notes dont j'ai donné une copie au président. Je ne pourrai pas parler très longtemps car je ne suis pas un très bon orateur.

Je voudrais me présenter à vous. Je ne suis pas un professeur ni un citoyen prestigieux. J'ai eu une formation assez longue en génie civil et je pense pouvoir raisonner et discuter logiquement. J'ai vécu dans d'autres pays, notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis et j'ai vu comment ça fonctionne là-bas. Je me suis intéressé aux choses dont je vais parler; j'y ai réfléchi quelque peu.

Fondamentalement, je parle en mon nom personnel et je ne défends pas d'intérêts acquis. C'est à titre de simple citoyen que je parle ici pour signaler certains points de vue importants.

Primo, je voudrais parler des objectifs de la Constitution. J'ai fait un certain nombre de lectures. On a mentionné certains documents ce soir que je ne connais pas. On pourra dire que je répète des choses qui ont déjà été dites ici, mais je pense que les simples citoyens étudient ces choses-là, y pensent, sans savoir si ça déjà été fait.

On a longuement discuté de la question de savoir si la Constitution devait stipuler telle ou telle chose. Eh bien! Je pense que la Constitution devrait simplement fournir une charpente sur laquelle on pourra édifier les autres lois. Cette charpente pourra établir le caractère déterminant notre société. Elle facilitera le travail en équipe de notre population à l'édification de leur propre bien-être social. Les citoyens sauront où ils vont et n'estimeront pas avoir à se défendre s'il y a déviation. Je pense que la Constitution ne devrait pas aller dans les détails, ou pousser trop loin, fendre les cheveux en quatre en quelque sorte.

Je pense que la Constitution devrait protéger les droits fondamentaux de l'individu lorsque des pressions s'exercent sur nos gouvernements qui tendent à enlever ces droits au citoyen. Je pense que, par l'insertion de ces droits,—je fait allusion à un certain point soulevé plus tôt,—c'est à dire que la Constitution devrait fournir, présenter une base permettant au citoyen de réclamer ses droits. On a parlé des droits de la femme. On a dit: «Pourquoi les femmes ne défendent-elles pas leurs droits?» Eh bien, il me semble qu'aux États-Unis une femme, qui se voit brimée par une loi, peut mettre au défi cette loi en disant qu'elle n'est pas constitutionnelle. Au Canada, il ne semble pas que ce soit possible.

Je pense que la plupart des citoyens ne connaissent pas l'existence de la Constitution ou ne savent pas que c'est un moyen leur permettant de réclamer leurs droits constitutionnels. Un bon exemple s'est présenté dans notre province ici: il semble que la moitié de la province devait faire grève à ce sujet. Voici comment ça été présenté de cette façon-là plutôt que d'être présenté au tribunal: il s'agissait tout simplement de l'application d'une loi qui semblait mettre en cause les droits fondamentaux des citoyens à s'organiser et à travailler ensemble.

Une des choses que je voudrais voir insérer dans la Constitution, c'est qu'elle devrait se fonder sur l'égalité, c'est-à-dire la justice. Par justice, je veux dire que, lorsqu'une décision doit être prise où il y a conflit d'intérêt,

[Texte]

fact challenged only when it seemed as though half the province was going to go on strike over it. The matter was brought up in this way rather than being taken into a court and saying that the implementation of this law appeared to challenge a basic right of people to organize and work together.

One of the basic things I would like to see that the Constitution should entrench in this society, one of the characteristics, is that it would be based on equality in the sense of fairness. When I say fairness I mean that when a decision has to be made where there is a conflict of interest, a fair decision is one where a reasonably unbiased party would feel that whichever side of the question he was on, he could not help but be reasonably satisfied with the decision. That is, a fair decision.

I think there is a certain amount of ambiguity in the term "justice". In some respects justice, I think, means fairness. In other respects it simply means applying the law as written to both parties involved. And this is supposed to be fair as long as the words there on paper are applied equally to each.

However, a cynical look around at the way laws have been applied in the last few years will bring out many examples where it seems evident that the law as written is not quite fair to each, and even if the words as written are applied equally, somebody is at an advantage and somebody else is at a disadvantage. I would like to see our Constitution have something that says that although if it gives one person such an advantage, it may be challenged as being unconstitutional.

I think that this democratic form of government of which we are all justly proud, although it has a great many weaknesses, was developed in the shelter of the common law which existed in England and where the Mother of Parliament, so-called, is located. I think the common law, basically speaking, grew out of the application of the principle of fairness to parties involved, and I would suggest that it is this which sheltered the development of this Mother of Parliaments and enabled it to develop by evolution instead of by revolution.

I have listed a few rights here which I do not intend by any means to be a comprehensive list. Some I think are important partly because they do not seem to have been exercised to the extent or in the way which I consider them important.

The first one is that persons involved in a conflict have a right to an impartial judge. This has prevailed in the formal legal system. When you go to court you have a judge who to the best of the ability of the system is impartial, and both sides have the opportunity to present their case to him and have a good hearing. However, once you get outside the courts, this no longer prevails, and I am suggesting that it should. A great many instances of organized human endeavour—trade unions, universities—all over the place there are organizations with rules and regulations that are administered by the people in charge and obeyed by the people who belong to the institutions. Now, every so often there arises a confrontation, and somebody in the organization thinks he is being unfairly dealt with. So there are supposed to be inquiries and so on, and sometimes the question arises as to whether this inquiry was in fact as impartial as it

[Interprétation]

une décision juste et impartiale est celle où une partie qui est désintéressée et est objective est satisfaite de la décision.

Le terme «justice» comporte, bien sûr, une certaine ambiguïté, c'est parfois impartialité ou l'application de la loi à la lettre. Ceci est censé être considéré comme juste tant que c'est sur le papier mais que ça s'applique également à tous.

Toutefois quand on connaît la façon dont on a appliqué la loi au cours de ces dernières années, eh bien on constate que la loi ne s'applique pas également à tous, certains sont avantagés et d'autres sont désavantagés par les lois. Je voudrais donc que la Constitution précise bien qu'une loi qui donne à une personne tel avantage peut être dénoncée comme étant non constitutionnelle. Je crois que notre démocratie, qui comporte bien des lacunes mais dont nous sommes fiers, s'est développée, grâce aux droits coutumiers anglais et à l'ombre de la mère des Parlements. Donc ce droit coutumier anglais, la *common law*, a découlé justement de l'application du principe d'impartialité des parties en cause. C'est justement ceci qui a permis le développement de la mère des Parlements par évolution plutôt que par révolution.

J'ai donc dressé la liste de certains droits, ce n'est pas une liste complète bien sûr. Certains droits que je considère être importants, ne sont pas exercés comme ils le devraient.

Le premier c'est que toute personne qui est impliquée dans un conflit a droit d'avoir un juge impartial. Ceci existe dans le système juridique actuel. Lorsque l'on s'adresse au tribunal, on a un juge qui est impartial. Les deux parties peuvent présenter leurs arguments et se faire entendre du juge. Toutefois, une fois à l'extérieur des tribunaux, ceci n'existe plus. Je prétends que ça devrait continuer de s'appliquer. Donc dans bien des cas, dans les universités, les syndicats par exemple, il y a toute sorte d'organismes qui ont des règlements, règlements appliqués par les gens en place et qui sont respectés par les gens de l'institution. Mais très souvent, il y a conflit ou confrontation. Quelqu'un de l'organisme s'estime lésé dans ses droits et on est censé faire enquête en pareil cas. On se demande souvent si cette enquête était aussi impartiale qu'elle aurait dû l'être, si bien que ceci souligne bien le besoin de droits coutumiers en vue de parvenir à l'impartialité. Donc si cette personne n'a pas un juge impartial, le ressentiment et le mécontentement s'accroissent, ce qui entraîne l'incendie de centres des calculatrices, ce qui nous a tous fort scandalisés. Je pense donc qu'il est particulièrement important que la Constitution stipule qu'il soit coutumier et habituel, même s'il n'entre pas dans le système juridique actuel qu'une personne puisse insister pour avoir un juge impartial pour régler ses problèmes.

Je voudrais que le droit de se lever pour défendre ses droits individuels ou de groupes soit inscrit dans la Constitution. Ceci va de soi, ça se passe de commentaire. Toutefois, dans une certaine mesure, le reste de la société, c'est-à-dire les consommateurs, devraient avoir le même droit que ceux qui se constituent en syndicats par exemple. Je pense que les consommateurs devraient avoir leurs droits et les autres groupes devraient soutenir une concurrence loyale. Le consommateur ou l'individu ne doit donc pas se faire rouler par des pratiques restrictives de commerce par exemple. Ceci est bien évident.

[Text]

should have been. As a result, this underlines the need for it to be a customary right for somebody to have an impartial judge of his problem. If he does not have it, then dissatisfaction grows, and I think this has developed into the burnings of computer centres and so on which have scandalized us all. So I think it is particularly important that there should be something in the Constitution that should make it customary for a person, even if he is not within the present scope of the judicial system, to be able to insist on an impartial judge of his problems.

I would like to see an entrenched right for people to stand up for their individual and group rights, whatever they think they may be. I have not much to say about that; I think it is quite self-evident. However, it is to some extent almost contradictory to what I think is another right, which is that the rest of society as consumers, shall we say, should have the right that those who are allowed to form unions or other groups have, and get their rights. The consumer end of it should also have rights, and the other groups should have to compete to some extent for the service and the reward. In other words, I think the consumer or the individual, as best exemplified by his being a consumer, has the right that he should not be hemmed in by restrictive practices. I think it is probably self-evident that a person should have a fair day's pay for a fair day's work. This is embodied really in the minimum wage laws.

The other aspect I would like to bring up here is that I think people should have a right to work as well as a duty to work. I will say a couple of more words about this because it is, I think, a somewhat revolutionary idea. For many years people would sometimes scornfully say that so and so seems to think he has a right to a living or that society owes him a living. Well, this was not considered to be the case, but I am suggesting that it is the case. Society, by the way it has taken over the country and all the means of a person obtaining his living, makes it impossible for a person to gain his living outside of society. He can no longer go and hunt in the jungle or do whatever he might have done if there was not a society. He is hemmed in in his slum or wherever it is, and there is nothing he can do about it. So I suggest that society does owe these people a living and it owes them a dignified living and it owes them the right to work. I think there are many people in these circumstances who want to work but who just cannot find it.

I suggest that society—I feel that this is very important and that is why I am saying this in relation to the Constitution—should have something to enable this person to say, "I have a constitutional right to work. Government, find my work for me." By the same token, I think the others who are not so keen should have a duty to work provided they are given a reasonable incentive.

There is another matter I think which is a bit controversial. The members of the public have a right to be informed of matters of public concern. They also have a duty to give such information where it is required for the public good. This probably requires that their right to privacy should be protected somehow while they are giving these statistics, but I think they have a duty to give it.

Many things happen that affect me as a member of the public, to some extent in the nature of wage settlements

[Interpretation]

Salaire raisonnable pour travail raisonnable. Ceci, je pense, fait partie de la Loi sur le salaire minimum.

Il y a aussi le droit au travail comme le devoir de travailler. Je pourrais ajouter un mot ou deux là-dessus car se sont là des idées révolutionnaires. Pendant de longues années, les gens disaient: «Eh bien! oui, il a le droit à sa subsistance où la société doit lui fournir des moyens de subsistance.» Ceci n'était pas considéré comme étant un fait. Je prétends que c'est le cas maintenant. La société a enlevé tous les moyens à une personne de gagner sa vie en dehors de la société. Puisqu'une personne ne peut plus aller chasser dans la jungle par exemple, il doit vivre dans son taudis et il n'y peut rien. Alors, je prétends que la société doit payer à ces gens les moyens de subsistance, les moyens de subsistance dignes, ainsi que le droit au travail. Il y a bien de ce gens pauvres qui veulent travailler mais ne peuvent pas trouver de travail.

Je prétends que la société, et ceci, est très important, devrait permettre à cet individu de dire: «J'ai un droit constitutionnel au travail. Que le gouvernement me trouve du travail.» De la même façon les autres citoyens ont le devoir de travailler à condition qu'on les y encourage.

Une autre question qui est un peu controversée, c'est que le grand public a droit à l'information sur des questions d'intérêt public. Lorsque le bien public l'exige les citoyens doivent fournir et communiquer ces renseignements. Il y a également le droit à la protection quand il fournit ces renseignements.

Il y a bien des choses qui se produisent et qui nous touchent, nous du grand public, en ce qui concerne le règlement des questions salariales. Pendant que la grève est en cours, il y a eu beaucoup de consternation, mais on entend des comptes rendus dans les journaux, tout ça, mais je pense qu'on ne sait jamais quels sont les véritables résultats. Je crois que le public devrait être renseigné là-dessus. Ceci fait donc partie de tous ces petits problèmes qui devraient être réglés au plan juridique.

J'avais peur que le président m'enlève ma parole et je sais qu'il le fera dans un instant. Donc je peux revenir maintenant au droit du citoyen, le simple citoyen qui devrait pouvoir faire inscrire ses droits. Je ne crois pas qu'on doive faire élire la moitié des femmes au Parlement avant de faire reconnaître leurs droits. Cela leur revient de droit. S'il existe une loi qui empêche sur leurs droits, eh bien! elles devraient pouvoir, comme elles le font aux États-Unis, se présenter devant les tribunaux pour faire abroger pareille loi.

Je crois qu'en Angleterre, le droit coutumier le stipule. Je n'en suis pas absolument certains. Au cours de mes cinq dernières années au Canada, étant des États-Unis, j'ai entendu parler du droit coutumier deux fois, une fois par le juge Wishart d'Ontario et une fois par un avocat américain qui a dit que les citoyens de la Nouvelle-Écosse devraient pouvoir poursuivre ceux qui polluent leur atmosphère selon les dispositions du droit coutumier. Ils ont donc le droit coutumier de faire assainir leur environnement. Il semble donc que, même si nous sommes encore rattachés au Parlement de Westminster, nous n'avons pas accès à leur droit coutumier de façon satisfaisante et je suis convaincu qu'il nous faut une constitution.

[Texte]

and so on. I quote one example you hear a lot of consternation and reporting while the strike is on, while the negotiations are in progress, but you never hear what happened in the end, and I think the public should have a right to be informed. I do not know how you could really exercise this even if it was in the Constitution, but how it may be exercised is one of the nitty-gritty bits that the law should sort out.

The need for the Constitution I actually touched on before because I was afraid the Chairman would cut me off, as I am sure he will do in a minute. When I said the individual citizen needs to have his rights on a pedestal upon which he can hang some action, I do not think women should have to get half of Parliament elected as female before they can get women's rights. I think they should be theirs as a matter of right. And, as I have said before, if there is a law which they think infringes their rights they should be able to do as they can in the United States and take it to the courts and have it duly settled.

I believe that in England the common law provides this in place of a constitution. I am not too clear on this. In the last five years in Canada—this is when I came back from living in the United States for a while—I have heard the common law mentioned twice before tonight, once by Chief Justice Wishart of Ontario and another time by an American lawyer who pointed out that the citizens of Nova Scotia should be able to sue people who are polluting their atmosphere and so on, and that they should consider that they have a common law right to a reasonably clean atmosphere. It seems that somehow although we are still concerned with New Westminster—London, England, I mean—we do not have access to their common laws in a way which does us any good, and therefore I say I think there is a need for a constitution.

One point I missed, just briefly to express agreement with the proposition that it should be developed piecemeal as required and possibly changed, is that it seems to be too much of a horrendous task to lay everything out in one great document and have it agreed to at once. But I think that John Q. Public would gain if bits and pieces, obvious things like human rights, could be agreed and put in a place where they can be used.

Thank you for your patience, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Bayly. You called yourself an ordinary citizen, but if that is the calibre of thinking that the ordinary citizens are doing, I am not sure this Committee needs to be in operation at all.

May I ask you whether you want the rights you have mentioned to be entrenched in the Constitution?

Mr. Bayly: I think in general terms, if not in specific terms, I would say yes. This is basically why I have mentioned them here. I think they seem to be rather liable to erosion and diminution by pressures of the day and by what you might call powerful vested interests. I think it is only by having them vested in the Constitution that the ordinary member of society can have his position defended against these pressures and interests.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Bayly, on behalf of all of us here present, for your presentation.

[Interprétation]

Il faudrait l'étudier car il serait impossible d'étudier un document aussi monumental et s'entendre immédiatement sur son contenu. Je suis certain que des petits points comme la question de la Déclaration des Droits de l'homme, pourraient être inscrits et seraient très utiles au public en général.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Bayly. Eh bien! vous dites que vous êtes un simple citoyen, mais je suis d'avis que si tous les simples citoyens pensaient comme vous ce comité n'aurait plus sa raison d'être.

Est-ce ce vous voudriez que ces droits soient inscrits dans la Constitution?

M. Bayly: D'une façon générale, oui. Voilà pourquoi je les ai mentionnés ici. J'estime qu'ils sont vulnérables aux pressions quotidiennes et à ce qu'on appelle les puissants intérêts acquis. Je crois que c'est seulement en les stipulant dans la Constitution que l'homme moyen peut se défendre contre ces pressions et ces intérêts.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur Bayly. Au nom du Comité, nous vous remercions de votre mémoire.

[Text]

Ladies and gentlemen, the Committee reluctantly brings its day of hearings in Halifax to a close. We are sorry that we arrived so late, but as you know, the terrible events of the last week have made changes of all kinds in our lives, including the lives of members of Parliament.

We are now going to proceed to several other centres in Nova Scotia, to Wolfville tomorrow and subsequently to Sydney and Antigonish, and then to Charlottetown.

We are very pleased to have had the opportunity of meeting a number of you here this evening, and we thank you for your participation. If this venture in participatory democracy is to succeed, it will only be because people like you come to meetings and especially because you make a contribution either in the form of briefs or in the form of contributions from the floor. Unless you participate this way or write to us subsequently, we have no way of knowing what you are thinking and we much prefer that you are here with us so we can have an exchange of ideas which intrigue us to the extent that time allows. As you have noticed, time has pressed more and more heavily on us as the evening wore on, but to the extent that time allows we want to have an exchange with you and not just for you to hear our views or us to hear yours, because we think that dialogue is one of the most important aspects of successful government.

We thank you for your participation, and I will now say that the meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

Mesdames et messieurs, le Comité doit à regret, terminer sa séance à Halifax. Nous regrettons que nous soyons arrivés si tard, mais malheureusement, les événements de la semaine dernière ont apporté de changements dans votre vie et dans celle des députés.

Nous allons maintenant nous diriger vers Wolfville demain; après quoi, nous irons à Sydney, à Antigonish et Charlottetown.

Nous sommes très satisfaits de votre participation pour laquelle nous vous remercions. Si cette participation réussie, c'est parce que des gens comme vous assistez aux réunions et y apportez vos commentaires du parquet ainsi que vos mémoires. A moins que vous ne participiez de cette façon ou que vous nous écriviez par la suite, nous ne pouvons savoir ce que vous pensez. Nous préférons de beaucoup vous avoir parmi nous pour exprimer vos vues. Mais dans le mesure du temps disponible, nous voulons entendre vos commentaires parce que nous croyons que le dialogue est l'aspect le plus important d'un gouvernement démocratique.

Merci de votre participation. La séance est levée.

Issue No. 2

Tuesday, October 20, 1970—Wolfville, N.S.

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 2

Le mardi 20 octobre 1970—Wolfville, N.-É.

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

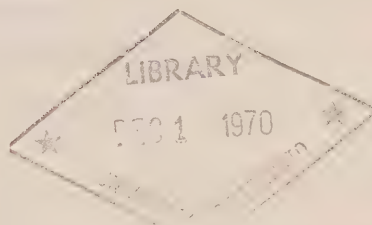
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Thompson
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, October 20, 1970
(4)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada, met this day at 7.45 p.m. in the University Hall, Acadia University, Wolfville, Nova Scotia. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan presided.

Members Present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Yusyk—(1).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, McQuaid and Osler—(7).

Witnesses: Mr. Jim MacPherson, Acadia University, Wolfville, Nova Scotia; and Mr. A. Campbell, Acadia University, Wolfville, Nova Scotia.

The Joint Chairman made an introductory statement and presented the members of the Committee to the public. He then introduced J. M. R. Beveridge, President of Acadia University, who welcomed members of the Committee, to the University.

The Joint Chairman then introduced the first witness, Mr. Jim MacPherson, who acted as spokesman for a group of four political science students from Acadia University, Messrs Bill MacDonald, Jamie Patton, Peter Phipps and Miss Angelika Weiland, who together with Mr. MacPherson, had prepared a brief on the subject of "Powers and Procedures of Delegation". These four persons were present with Mr. MacPherson on the platform.

Mr. MacPherson read the conclusions of the brief and a question period followed.

During the question period, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. Gordon Laing, Mr. Frank Likely and Mr. Barry Dewar made statements from the floor.

Upon conclusion of the question period, the Joint Chairman extended his thanks to Mr. MacPherson and his co-authors for a well-presented brief.

The Joint Chairman then introduced the second witness, Mr. A. Campbell, who acted as spokesman for a further group of political science students from Acadia University, Misses Elaine Clark and Sandra Smith, Messrs. Gary Grant and Darryl Ross, all present on the platform, who as co-authors with Mr. Campbell had prepared a second brief entitled "The Senate: Some Proposals".

Mr. Campbell read the introduction of the brief only and a question period followed.

During the question period, at the invitation of the Joint Chairman, Professors A. C. Adamson and D. G. L. Fraser, together with Mr. Gordon Laing made statements from the floor.

Having answered all the questions put to him, Mr. Campbell was thanked by the Joint Chairman, for his valuable contribution and excused from the platform.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 20 octobre 1970
(4)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada se réunit à 7 h 45 du soir dans la salle de l'Université Acadia, Wolfville (Nouvelle-Écosse). Le coprésident, M. MacGuigan occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Yuzyk—(1).

Représentant la Chambre des Communes: MM. les députés Allmand, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, McQuaid et Osler—(7).

Témoins: MM. Jim MacPherson, Université Acadia, Wolfville (Nouvelle-Écosse), et A. Campbell, Université Acadia, Wolfville (Nouvelle-Écosse).

Le coprésident fait une déclaration et présente les membres du Comité au public. Par la suite, il présente M. J. M. R. Beveridge, président de l'Université Acadia, qui souhaite la bienvenue à l'université aux membres du Comité.

Le coprésident présente ensuite le premier témoin, M. Jim MacPherson, qui agit à titre de porte-parole d'un groupe de quatre étudiants en sciences politiques de l'Université Acadia, MM. Bill MacDonald, Jamie Patton, Peter Phipps et M^{lle} Angelika Weiland qui, avec la collaboration de M. MacPherson, ont préparé un mémoire portant sur les «Pouvoirs et Procédures de délégation». Ces quatre personnes, ainsi que M. MacPherson, sont présentes sur le parquet.

M. MacPherson fait lecture des conclusions du mémoire et un interrogatoire suit.

Au cours de cet interrogatoire, sur invitation du coprésident, MM. Gordon Laing, Frank Likely et Barry Dewar font des déclarations.

Pour clore l'interrogatoire, le coprésident remercie M. MacPherson et ses collaborateurs de leur mémoire bien rédigé.

Le coprésident présente ensuite le deuxième témoin, M. A. Campbell, qui agit à titre de porte-parole d'étudiants en sciences politiques de l'Université Acadia, M^{lles} Elaine Clark et Sandra Smith, MM. Gary Grant et Darryl Ross, qui sont tous présents sur le parquet. Ceux-ci, à titre de collaborateurs de M. Campbell, ont préparé un deuxième mémoire intitulé «Le Sénat: quelques propositions».

M. Campbell lit seulement l'introduction du mémoire et une période de questions suit.

Au cours de l'interrogatoire, sur l'invitation du coprésident, les professeurs A. C. Adamson et D. G. L. Fraser, avec la collaboration de M. Gordon Laing, font des déclarations. M. Campbell répond à toutes les questions qu'on lui pose; par la suite, le coprésident le remercie de sa collaboration valable et celui-ci se retire.

The brief entitled "Powers and Procedures of Delegation" and the brief entitled "The Senate: Some Proposals" not having been read in their entirety into the record, are printed as *Appendices A and B* respectively to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

At 10.15 p.m. the meeting adjourned to the call of the Joint Chairman.

Le mémoire intitulé «Pouvoirs et Procédures de délégation» et le mémoire intitulé «Le Sénat: quelques propositions» n'ayant pas été lus entièrement dans les délibérations, sont imprimés en appendices A et B respectivement aux procès-verbaux et témoignage de ce jour.

A 10 h 15 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du coprésident.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 20, 1970.

[Texte]

● 1945

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. I am pleased to call to order this meeting of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. This Committee is charged with the responsibility of studying various proposals for constitutional reform in our country and, of course, I need not emphasize, in the light of the terrible events of the past week, the way in which the question of the future of our country is present in the minds of us all.

The Committee itself, which had originally intended to meet you this afternoon, postponed its meeting from this afternoon to this evening so that we could attend a special memorial service for Mr. Laporte in Halifax. We are pleased now to be here with you at Acadia University, with the citizens of Wolfville, and we look forward to the words that you will have to present to us this evening.

We are trying to conduct our committee hearings in a rather unusual way for a parliamentary committee. We want not just to hear you and not just for you to hear us but for us to have a dialogue; and with this in mind, after our witnesses have spoken, we will invite from the floor people who do not intend to present briefs, to make comments either on the statements which have been made by the witnesses or on any comments or questions which have been asked by members of the Committee. I do not mean to restrict that to comments: it can be questions. You can say whatever you like provided that you are reasonably brief and give us your name in advance of your speaking.

In every respect other than this public participation, this meeting here will be exactly the same as a meeting of the Committee in Ottawa. There, too, we would have a witness, if we are hearing witnesses and not just considering a matter or a bill without witnesses. There, too, as here, all the words which are spoken are taped and transcribed and eventually published as part of the official Minutes and Proceedings of the Committee.

We also have simultaneous translation available although, unfortunately, it is available only for those of us up here. We have not yet been able to acquire a system which would enable us to make simultaneous translation available to you in the audience but I trust that this will not be a serious problem with us this evening.

The ranks of the Committee have been somewhat decimated by the unfortunate events. A considerable number of our Committee members remained in Ottawa or, more precisely, in Montreal to attend Mr. Laporte's funeral this afternoon and will be joining us in Halifax only later this evening, and so will not be able to be here with us. But we do have a quorum of the Committee. We are pleased to be here with you and we look forward to what you will have to tell us and the dialogue that we will have. And now, without further comments on my part, I would like to invite the President of Acadia University, Dr. Beveridge, to say a few words. Dr. Beveridge.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 20 octobre 1970.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Bon, nous allons commencer notre séance. Je suis heureux de convoquer la réunion du comité sur la Constitution du Canada. Ce comité mixte spécial est chargé d'étudier diverses propositions de réforme constitutionnelle au Canada et je n'ai pas à insister, à la lumière des terribles événements de la semaine dernière, que la question de l'avenir de notre pays est évidemment à l'esprit de tous et de toutes.

Donc, le comité qui devait se réunir ici cet après-midi a dû se réunir ce soir seulement de façon à nous permettre d'assister au service en mémoire de M. Laporte, à Halifax. Donc, nous sommes heureux d'être avec vous à l'Université Acadia avec les citoyens de Wolfville et nous allons donc vous entendre.

Nous ne voulons pas uniquement entendre ce que vous avez à dire, nous voulons établir une espèce de dialogue et après que les témoins auront présenté leurs mémoires, nous allons inviter le grand public à faire des commentaires sur les déclarations qui auront été faites par les témoins où on pourra commenter les questions posées par les membres du comité. Je ne voudrais pas limiter ceci à des commentaires, vous ferez ceux que vous voulez pourvu que vos interventions soient suffisamment brèves et que vous donniez votre nom quand vous prendrez la parole.

Donc, cette réunion, à part cela, se déroulera exactement comme à Ottawa, c'est-à-dire que nous avons les témoins ici et au lieu d'étudier par exemple un projet de loi, nous étudions la Constitution et puis, nous avons également la même procédure de transcription de tout ce qui sera dit ici et puis, le tout sera également imprimé dans le compte rendu.

Nous avons également l'interprétation simultanée, malheureusement, nous n'avons pas pu acheter ou nous procurer le système qui permettrait au grand public d'avoir les services de l'interprétation simultanée. En tout cas, j'espère que ce soir, le problème ne se posera guère en ce qui concerne l'interprétation.

Les rangs ont été un peu décimés dans notre groupe par les événements malheureux. Un bon nombre de nos membres du comité sont restés à Ottawa ou plus précisément à Montréal pour assister aux funérailles de M. Laporte cet après-midi et nous rejoindront à Halifax plus tard ce soir. Donc, ils ne peuvent être présents ici; en tout cas, nous avons le quorum ce soir, et nous sommes heureux d'être ici avec vous et nous avons bien hâte d'entendre ce que vous allez nous dire. Donc, sans autre préambule de ma part, j'invite le président de l'université d'Acadia à dire quelques mots. Monsieur Beveridge.

[Text]

Dr. J. M. R. Beveridge (President, Acadia University): Mr. Chairman, members of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons, ladies and gentlemen.

The first indication that I had that Acadia University was going to be favoured by a meeting from this Special Joint Committee was when the paths of the members of the Science Council and the members of this Joint Committee crossed in Churchill, Manitoba fairly early in September. There I met my good friend E. B. Osler, member for Winnipeg South Centre, and he mentioned that they were looking forward to holding their hearings for Western Nova Scotia at Acadia University. I indicated to him that, although this was news to me, it was most welcome news and that he could rest assured of a very warm welcome.

Actually, when I returned to the University I found that, indeed, the letter had arrived from the Special Joint Committee asking for permission to hold their hearings here and that a letter, in fact, had already gone out indicating that this be most acceptable so far as the University was concerned.

It gives me a great deal of pleasure, therefore, on behalf of my colleagues at the University, and this refers, of course, not only to members of faculty, senate and board of governors but also of the student body, to welcome the members of the Special Joint Committee. This is a most important task facing this Committee and I think, as our Chairman has pointed out, that the events of the past few days have pointed out the great need for a thorough review of the Constitution of our Canada in the hopes that we will be able to arrive at a constitution that meets the needs and aspirations of everyone more fully than the present one has done or is doing.

I welcome you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you for those words, Dr. Beveridge. Thank you also for the very warm hospitality which we have already, even before the meeting, received here in Wolfville and at Acadia University. Dr. Beveridge and the administration have been kind enough to receive us warmly and to provide us with a very nice dinner before we came here to meet you this evening. I know that I speak for all the members of the Committee when I thank you for this reception and also for the arrangements which Acadia University has made for our meeting here this evening. Thank you very much, sir.

Before I call the first witness for this evening, I would just like to introduce to you the members of the Committee. My own name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario, but perhaps I should also add that I was born not too far from here, in Charlottetown, Prince Edward Island and so in a certain sense at least can claim to be a fellow compatriot of yours.

Representing the Senate on the Committee we have the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry in the Province of Manitoba. Representing the House of Commons we have Mr. Warren Allmand from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; the Honourable Walter Dinsdale representing the riding of Brandon-Souris in the Province of Manitoba. We did last night have with us Mr. Gérard Laprise but unfor-

[Interpretation]

M. J. M. R. Beveridge (président de l'Université d'Acadia): Monsieur le président, membres du comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes, mesdames, messieurs.

La première fois que j'ai su que l'Université d'Acadia allait recevoir le comité de la Constitution, c'est lorsque les membres du conseil des sciences et du comité conjoint se sont rencontrés à Churchill, Manitoba, tôt en septembre. J'ai rencontré là mon bon ami M. Osler, qui est de Winnipeg-Sud-Centre et il m'a dit que le comité devait se réunir dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse à l'Université d'Acadia. Alors, je lui ai dit que même si ceci était quelque chose de nouveau pour moi, que j'étais d'accord et que je pouvais l'assurer d'un accueil chaleureux.

Et quand je suis revenu à l'université, j'ai constaté en effet que la lettre nous était parvenue du comité spécial afin d'obtenir la permission de tenir des réunions ici et qu'en fait, une lettre avait été renvoyée pour vous signifier notre intérêt en ce qui concerne l'Université.

Donc, je suis très heureux au nom de mes collègues de l'université, et ceci vise non seulement les professeurs ou les membres du sénat universitaire et les administrateurs mais également les étudiants. Donc nous tous nous vous accueillons, membres du comité spécial de la Constitution. Il s'agit d'une tâche très importante qui se pose à ce comité et je crois, comme le président nous l'a signalé, que les événements des quelques derniers jours signalent bien le besoin urgent d'une révision fondamentale de la Constitution canadienne dans l'espoir que nous pourrions arriver à rédiger une constitution qui pourra répondre aux aspirations de tous les Canadiens, de façon, en tout cas, plus intégrale que ne le fait la constitution actuelle.

Bienvenue, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je dois vous remercier de l'accueil chaleureux que vous nous avez fait ici à Wolfville, chez vous même et à l'Université d'Acadia. Donc, M. Beveridge et l'administration nous ont accueillis très chaleureusement, nous ont servis, nous ont donné le repas succulent avant la séance; je pense ici exprimer la gratitude de tous les membres du comité ainsi qu'en ce qui concerne les arrangements faits en vue de notre réunion ce soir. Merci messieurs.

Avant d'inviter le premier témoin, je vais présenter le comité. Je suis Mark MacGuigan, député de Windsor-Walkerville en Ontario. Je dois ajouter que je suis né à Charlottetown, Île du Prince-Édouard et, en un certain sens, je suis donc un de vos compatriotes.

Représentant le Sénat, nous avons M. Paul Yuzyk de Fort Garry au Manitoba. Représentant la Chambre des communes, nous avons M. Warren Allmand de la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce au Québec, l'honorable Walter Dinsdale de Brandon-Souris au Manitoba. Hier soir, nous avions M. Gérard Laprise; malheureusement, M. Laprise a reçu un mot ce matin, lui disant que sa sœur était morte et est rentré chez lui.

[Texte]

tunately Mr. Laprise received word this morning that his sister had just passed away and he naturally did not feel like continuing on our tour.

The next member, Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth in the Province of Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; the Honourable Melvin J. McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island, formerly Attorney-General of that Province; Mr. E. B. Osler, Winnipeg South Centre. I believe that is our roster for this evening.

I understand we are to have several briefs from students. I do not know if you have tossed to see which one would like to present the first brief. The first name I have on my list is Mr. MacPherson and if he is prepared to be the first, we would like to invite him to come to this platform. The microphone down there is for those who comment from the audience but for those who are going to make principal presentations, we invite them to sit with us up here.

This brief is actually by some four other students and I would like to invite the other four to come up here. We have additional chairs and they can sit right behind. If there are any questions asked which might be directed to them then they would be at hand either to prompt the principal presenter or to answer the question themselves. Would the other four care to come up?

We will now resume the meeting. The brief which is about to be presented to us, the Powers and Procedures of Delegation, will be presented jointly by some five students, Bill MacDonald, Jim MacPherson, Jamie Patton, Peter Phipps and Angelika Weiland. The brief will be principally presented by Mr. Jim MacPherson who, I understand, is a senior at Acadia University and is from Bridgewater, Nova Scotia. Without further comment I would invite Mr. MacPherson to address the Committee and the audience. Mr. MacPherson.

Mr. Jim MacPherson (Student, Acadia University): Thank you very much.

Do you want the whole thing read?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The whole brief can be printed as an appendix to the Committee proceedings and so we would prefer that you speak to it more in a summary fashion. The brief is available here for Committee members to look through while you are speaking so that they can ask questions with a better background.

Mr. MacPherson: Perhaps if I read our abstract, our summary of recommendations, it would give the Committee and the audience an idea of what we are talking about.

We decided to deal with the topic of delegation because Canada, among all the federations that we have studied, is the only country that does not make any provision in its constitution for a system of delegation. By delegation, what we mean is, and taking Canada as an example, the British North America Act established Section 91 which is exclusively federal powers and Section 92 which is exclusively provincial powers.

The question is, what happens after perhaps a hundred years of the constitution, when some of the provincial powers or some of the federal powers become outmoded

[Interprétation]

M. Colin Gibson de la province d'Ontario, M. Georges Lachance de Lafontaine, province de Québec; l'honorable McQuaid de Cardigan, Ile du Prince-Édouard, ancien procureur général de cette Ile. M. Osler de Winnipeg-Sud-Centre. Voilà notre équipe de ce soir.

Je pense qu'un certain nombre d'étudiants vont nous présenter des mémoires. Je ne sais pas qui voudra présenter le premier mémoire, voici le premier nom, M. MacPherson, est-il disposé à venir, nous pourrions l'accueillir tout de suite, je l'invite maintenant. Donc, ceux qui présenteront des mémoires sont invités à siéger avec nous ici sur le plateau. Le règlement parlementaire ne permet pas de prendre des photos pendant que nous siégeons. Donc, nous allons ajourner pour trente secondes et ensuite, nous allons reprendre la séance.

[arrêt]

Le présent mémoire a été préparé par quatre autres étudiants et j'invite également les autres qui ont rédigé ce mémoire à bien vouloir monter ici, nous avons des chaises. Alors, ils pourront répondre ici tout de suite ou répondre soit en aidant notre conférencier, est-ce que vous voulez monter? Il s'agit de prendre une délégation des pouvoirs et procédures.

Donc, nous allons reprendre notre séance. Le mémoire qui nous est présenté sur la délégation des pouvoirs et procédures est donc présenté conjointement par cinq étudiants, MM. Bill MacDonald, Jim MacPherson, Jamie Patton, Peter Phipps et Angelika Weiland. Le mémoire sera présenté par M. Jim MacPherson qui est en dernière année à l'Université d'Acadia et qui vient de Bridgewater en Nouvelle-Écosse. Donc, j'invite M. MacPherson à nous adresser la parole.

M. Jim MacPherson (Étudiant à l'Université d'Acadia): Merci.

Dois-je tout lire?

Le coprésident (MacGuigan): Le mémoire sera imprimé en appendice aux comptes rendus du comité. Donc, nous vous demanderons de résumer ce mémoire puisque les députés ont le mémoire sous les yeux.

M. MacPherson: Je pourrais peut-être lire le résumé de nos recommandations afin de donner une meilleure idée de ce que nous voulons.

Nous avons décidé de parler de délégation parce que le Canada est, parmi toutes les fédérations que nous avons étudiées, le seul pays qui n'a pas de disposition constitutionnelle sur ce point. Et par délégation, ce que nous voulions dire, c'est que, en prenant le Canada comme exemple, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a créé l'article 91 qui précise les pouvoirs exclusivement fédéraux et 92, pouvoirs exclusivement provinciaux.

Alors, la question qui se pose, que se passe-t-il après cent ans de confédération alors que les pouvoirs provinciaux ou fédéraux sont démodés, si on veut déléguer ces

[Text]

and you would like to make a switch, you would like to delegate them? Say, Nova Scotia would like to delegate some of its powers under Section 92 to the federal government. Is there any procedure for going about this? The answer is, no, and this was tested in the Supreme Court in 1951 where the Nova Scotia inter-delegation act was held to be invalid. So there is really no system of delegation.

There is one way you can get around it and that is by delegating to a third body, a sort of an independent agency. And now, I will read our abstract of recommendations:

1. In any new or revised constitution, provision be made for a procedure of delegation.
2. Before deciding on an exact delegation procedure, studies should be made of:
 - (a) proposals made by Canadian government, interest groups and individuals;
 - (b) delegation procedures in other federations to determine how delegation has been used either successfully or unsuccessfully.
3. In Canada, close consideration be given to a system of one-to-one delegation; that is, the federal government can delegate to or receive delegation from any province.
4. In order to ensure a degree of stability in a one-to-one delegation formula, the following safeguards should be taken:
 - (a) the delegating authority can withdraw from a delegation arrangement at any time;
 - (b) all governments have the right of appeal to the courts if they feel that a delegation arrangement of which they are not a part is detrimental to their interests;
 - (c) if a province wants to join an existing delegation arrangement in some area, it must be willing to accept approximately the same terms as the provinces who previously joined.

That would be our presentation. Perhaps we could bring out some of our reasons for this in the question-and-answer session, if that would be all right with you, sir.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, may I recommend that the witness read the conclusions? I think there are three pages and since we only received the brief a few minutes ago, it might be helpful.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think that would be an excellent idea; and I might also suggest that, if there are any other particular parts of the brief to which Mr. MacPherson would like especially to draw our attention, he might very well present those to us as well.

This is one of the more technical aspects of the constitutional problem although a very important one, because it is a means of providing a lot of flexibility to the constitution. Even when you make—if you do—an arbitrary and rigid division between powers, between what

[Interpretation]

pouvoirs. Par exemple, la Nouvelle-Écosse veut déléguer certains de ses pouvoirs au terme de l'article 92 au gouvernement fédéral. Donc, est-ce qu'il y a des moyens de le faire et la réponse c'est non, et ceci d'ailleurs a été mis à l'épreuve à la Cour Suprême en 1951 lorsque la loi de délégation de la Nouvelle-Écosse avait été tenue pour invalide et il n'y a donc pas de mode de délégation.

La seule façon de contourner le problème, c'est de déléguer un troisième organisme, une espèce d'organisme indépendant. Alors, je vais maintenant lire nos recommandations:

1. Dans toute constitution, nous devons viser à prendre des dispositions en vue d'adopter un mode de délégation.
2. Avant de décider d'une procédure de délégation, il faudrait étudier
 - a) les propositions présentées par le gouvernement canadien, les groupes d'intérêts et les individus et;
 - b) les procédures de délégation dans les autres fédérations en vue de déterminer comment la délégation a été utilisée avec ou sans succès.
3. Au Canada, on doit songer sérieusement à un système de délégation fondé sur une base individuelle; c'est-à-dire que le gouvernement fédéral peut déléguer à une province une délégation ou en recevoir.
4. En vue d'assurer une certaine stabilité dans la formule de délégation individuelle, les mises en garde suivantes doivent être respectées:
 - a) l'autorité qui délègue peut en tout temps se retirer d'une convention de délégation;
 - b) tous les gouvernements peuvent en appeler à la Cour s'ils estiment qu'une convention de délégation à laquelle ils sont parties nuit à leurs intérêts;
 - c) Si une province veut se joindre à un accord de délégation dans un domaine, elle doit accepter à peu près les mêmes conditions que les provinces qui ont signé cet accord.

Voici l'essentiel de notre mémoire. Ensuite, nous pourrions répondre aux questions.

M. Allmand: Monsieur le président, est-ce que le témoin ne pourrait pas lire la conclusion, il y a trois pages je pense puisque nous venons d'avoir le mémoire il y a quelques instants.

Le coprésident (MacGuigan): Oui, d'accord. Je pourrais proposer en plus que si M. MacPherson veut nous signaler d'autres parties de son mémoire, qu'il se sente tout à fait libre de le faire.

Je pense que c'est un aspect technique de la constitution qui est très importante. C'est un moyen d'assurer toute la souplesse voulue au sein de la constitution. Si on divise arbitrairement les pouvoirs entre le fédéral et les provinces, on peut surmonter cette difficulté en permet-

[Texte]

the federal government can do and what the provinces can do, you can overcome this to a large extent, if you want to, by allowing delegation from the government which has the power to other governments.

Because this is both an important subject and perhaps a somewhat abstract one, I think it might be helpful if Mr. MacPherson were to present it a little bit more fully.

Mr. MacPherson: All right, then: the conclusions section.

In this final section, we shall examine some of the proposals for delegation advanced by various governments. In the end we hope to recommend that one of these is better than the rest and thus we would advocate inclusion of such a formula in any new or revised Canadian constitution.

The first method of delegation that comes to mind would be one requiring the unanimous consent of both the centre, that is the federal government, and all the units—in Canada's case, they would be the provinces. However, this would defeat the original purpose of delegation by making it just as hard to use as our current amending procedure.

Part of the reason for delegation in a number of federations is getting around a very inflexible and rigid amending procedure. It is undemocratic and impractical to require the consent of all eleven Canadian governments, especially since some matters for delegation probably would not even affect a number of these governments.

Other methods of delegation have, for the most part, been suggested at the 1960 and 1964 federal-provincial conferences and bear closer scrutiny than the above suggestion. The issue of delegation arose at these conferences when it became apparent that the provincial governments could not agree on what parts of Section 92 of the British North America Act (1867) should be entrenched.

Quebec, with its emphasis on provincial autonomy and its stressing of cultural rather than economic factors, wanted to entrench all of Section 92, whereas, at the other extreme, Saskatchewan only wanted to entrench head 1 of Section 92. It became obvious that these positions were so disparate that compromise would be impossible. Thus Ontario suggested that it was willing to accept Quebec's position provided that provision was made for delegation.

With this proposal on the table, agreement seemed imminent. The only problem left was the size of the unit to which the federal Parliament might delegate and, conversely, the number of provinces needed before the federal government might accept a delegation from the provinces. Various proposals were advanced including ones which advocated delegation to one, three, seven or two-thirds of the provinces. This two-thirds proposal was advanced, I think, by Alberta—I may be wrong in this—with the idea in mind that perhaps Canada would not always contain exactly 10 provinces.

Finally, the federal government, with Justice Minister Fulton taking the lead, suggested a compromise known as "The rule of four" by which federal powers would be delegated to no fewer than four provinces and no fewer

[Interprétation]

tant la délégation des pouvoirs du gouvernement qui a le pouvoir aux autres gouvernements.

Ceci est un sujet à la fois important et abstrait et il serait peut-être utile que M. MacPherson nous l'expose un peu plus longuement.

M. MacPherson: La partie conclusion.

Nous avons pris ici certaines des propositions présentées par différents gouvernements.

La première méthode de délégation qui vient à l'esprit est celle qui rallie les suffrages du gouvernement central et de toutes unités qui, dans le cas qui nous occupe, sont les provinces. Je dirais donc que la délégation vise à contourner une procédure de modification fort rigide. Il est peu démocratique et peu pratique de demander le consentement des onze gouvernements provinciaux puisque certains aspects n'affectent même pas le gouvernement.

D'autres méthodes de délégation ont été proposées en 1960-1964, lors d'une conférence fédérale-provinciale, et elles méritent d'être étudiées en profondeur. La question de la délégation a été proposée lors de cette conférence et il appert que les provinces ont pu s'entendre à ce sujet parce qu'une question d'insérer ces propositions.

Le Québec, qui a insisté sur les facteurs culturels et linguistiques, voulait insérer tout l'article 92 tandis que la Saskatchewan ne voulait insérer que le premier paragraphe de 92. Donc, ces propositions étaient si diverses qu'on pouvait arriver à un compromis. L'Ontario a proposé qu'elle accepterait la proposition du Québec pourvu qu'on prenne des dispositions en vue de délégation.

Avec cette proposition, l'accord s'annonçait. Le seul problème à régler c'était de savoir dans quelles mesures on devait déléguer et bien l'accord de la part des provinces serait nécessaire. Plusieurs propositions ont été inventées y compris des propositions qui voulaient la délégation à 137 ou deux tiers des provinces. Cette proposition des deux tiers a été mise de l'avant par l'Alberta, sauf erreur, avec l'idée que peut-être le Canada ne contiendrait pas toujours dix provinces.

Finalement, le gouvernement fédéral et le juge Fulton sont tombés d'accord sur ce chiffre 4. Donc, au moins 4 provinces pouvaient déléguer l'autorité au gouvernement fédéral.

Au premier examen, c'était peut-être une bonne solution puisque cela incluait des éléments de flexibilité. Mais

[Text]

than four provinces could delegate authority to the federal government.

At first glance it would appear that this was perhaps a good compromise, combining the elements of flexibility and stability. The argument against delegation by or to only one province had been that Canada might become very fragmented administratively and lose some of its stability. Furthermore, in not being willing to accept anything less than "The rule of four", the federal government was exhibiting a certain fear that they might be ganged-up on by the provinces.

However, this fear seems to have been unwarranted—this is our opinion, anyway—if it is remembered that Parliament could, at any time:

- (i) refuse to accept a proposal for delegation from a province;
- (ii) end a delegation arrangement to which they were a party.

Thus Parliament would be in complete control at all times and thus, the idea of one-to-one delegation does not seem to us to be as inconceivable as some Canadian Cabinet ministers thought.

We feel that one-to-one delegation is the best system, provided three safeguards are included in such an arrangement. First, delegation must be established in such a way that it can be revoked almost immediately by the delegating government. It is important to remember that the ultimate power in a field must reside in the government to which the constitution has assigned it and therefore it must be assured that the delegating authority can end its agreement with the delegatee at any time.

Second, if a system of one-to-one delegation is to work then the other units of the federation—in Canada, the other nine provinces—must have recourse to the courts to protest a delegation arrangement which they feel is not in their interests.

Finally, if the delegating procedure is not to become an instrument of fragmentation and instability, it should be stated that any unit which wants to enter an already existing delegation arrangement, must enter under the terms of the existing arrangement. Of course, in a practical sense, this would probably occur anyway because the federal government, which is interested in over-all stability, would not likely enter into varying delegation arrangements with different provinces in regards to the same field.

If all of these safeguards could be taken, then it is our view that delegation should be allowed in as wide a version as possible. Such a version is the delegation procedure which permits the federal government to either delegate to or accept delegation from one province. By allowing each individual unit to enter into such an arrangement with another unit, we are once again stating our view that the supremacy of each legislature to do what it wants in its own field should be paramount.

If I could comment here, earlier in the paper we analysed the court decisions on delegation. One of them was the Nova Scotia inter-delegation case of 1950 in which Nova Scotia wanted to give up certain of its powers—I think the fields were labour and industry—to the federal government but the court said that because

[Interpretation]

les arguments contre cet argument c'est que le Canada deviendrait peut-être trop faible. De plus, puisqu'ils ne voulaient pas accepter moins que 4 provinces, le gouvernement fédéral a démontré une certaine crainte qu'ils pourraient être cumulés par les provinces.

Il semble toutefois que cette crainte était non fondée. On se souvient que le Parlement peut, à un moment ou un autre: (i) refuser la proposition de délégation d'une province; (ii) mettre fin à un accord de délégation dont il faisait partie.

Le Parlement aurait la mainmise à tout temps. Donc, cette délégation de un à un n'est pas si loin de la réalité que certains ministres semblaient le croire.

Nous croyons que la délégation de un à un est un meilleur système pourvu qu'il y ait trois sauvegardes. D'abord, la délégation doit être établie de telle façon qu'elle peut être révoquée presque immédiatement par le gouvernement qui délègue. Il importe de se souvenir que le pouvoir ultime dans ce domaine doit résider dans le gouvernement à qui la constitution l'a assigné et que l'autorité qui délègue dans son accord avec le délégué doit être établi.

Deuxièmement, si ce système doit marcher, les autres unités de la fédération, en d'autres mots, les neuf autres provinces, doivent avoir recours aux tribunaux pour protester contre les changements de délégation qui heurtent leurs intérêts.

Si cette procédure de délégation n'est pas un instrument de fragmentation et d'instabilité, on doit établir que toute unité qui doit faire partie à un accord de délégation doit y adhérer selon les termes de l'arrangement, une chose qui n'arriverait pas parce que le gouvernement fédéral qui s'intéresse à la stabilité d'ensemble ne voudrait pas changer, ne voudrait pas faire partie d'accords divers dans le même domaine.

Si on pouvait recourir à toutes ces précautions, on croit que ces délégations doivent avoir une forme aussi franche et aussi étendue que possible. C'est cette version de délégation qui permet au gouvernement fédéral de déléguer ou d'accepter la délégation d'une province. Finalement, en permettant à chaque province, chaque unité d'adhérer à cet accord. Nous répétons notre opinion, la supériorité de chaque législature de faire ce qu'il entend dans chaque domaine.

J'aimerais ajouter ici qu'au début de notre document, nous avons analysé les décisions des tribunaux au sujet de la délégation. Dans un cas c'était le cas de la délégation de la Nouvelle-Écosse où la Nouvelle-Écosse voulait céder certains de ses pouvoirs, je crois dans le domaine ouvrier et l'industrie. Mais le tribunal a dit parce que la constitution avait précisément donné des pouvoirs aux gouvernements provinciaux, ils n'avaient pas le droit de les céder.

L'un des juges de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse n'était pas d'accord et nous adhérons son point de vue. Il a dit que le gouvernement avait été assigné par la constitution des pouvoirs précis à l'article 92, il avait le droit, par conséquent, de faire de ses pouvoirs ce qu'il jugeait bon, y compris de les céder à qui il jugeait bon.

Nous avons cru aussi que cela se rapprochait d'un des jugements de la Cour suprême du Canada, *Hodge contre*

[Texte]

the constitution and specifically given these powers to the provincial governments, they were not allowed to give it away.

One judge of the Nova Scotia Supreme Court dissented from this opinion and we agree with this one judge. He said that because the provincial government was assigned by the constitution exclusive powers in its respective fields, in Section 92 for the provinces, it had the right to do whatever it wanted with those powers, and that included giving them away to whomever it wanted; and this is the view we took.

We also felt that this was more in line with one of the most famous court cases in Canada: *Hodge v The Queen*, 1875, which has been sort of established as sort of a constitutional precedent in Canada in that it established the supremacy of Parliament pretty well to do whatever it wants. We felt that the judgment in 1951 of the Supreme Court of Nova Scotia and the Supreme Court of Canada sort of went against the decision of *Hodge v The Queen*, 1875.

In conclusion, it can be seen that the problem of delegation is a complex one. Most Canadians feel that delegation should be allowed but the question as to how it should be arranged remains unanswered. By studying other federations we are able to see what has or has not worked for them. For instance, in Switzerland, no provision is made for delegation from the cantons to the federal government. In a small country like Switzerland, the delegation clause has thus had a decentralizing effect.

• 2010

However, in Canada with its large area and complex industrial society, it is important that provision be made for more planning and co-ordination at the national level. Hence we should adopt delegation procedure which can operate in both directions.

We have examined various Canadian proposals concerning delegations and have opted in favour of the most flexible of these, feeling that the advantages outweigh the potential dangers.

Whether or not this proposal was the best one is difficult to say. One thing is certain, however. In our new constitution some method of delegation must be ensured. If this is not done, our country is in danger of becoming so rigid constitutionally that change will be virtually impossible.

It should always be remembered that a constitution should adapt to the needs of the people and not vice versa.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. MacPherson.

The first questioner will be Mr. Warren Allmand from Montreal.

Mr. Allmand: Your suggestion that there be a one-for-one delegation with the right to withdraw at any time suggests to me that this may not be practical. Say two provinces delegate to the federal government. The federal government passes the law, sets up a bureaucracy and institutions to implement the particular field and then after all this is done, you suggest that the one province can withdraw from the field.

[Interprétation]

la Reine, 1875, précèdent au Canada qui établissait la suprématie du Parlement de faire ce qu'il entend et nous croyons que le jugement de 1951 de la Cour suprême de Nouvelle-Écosse et des Cours Suprême du Canada ont été à l'encontre du jugement de *Hodge contre la Reine*, 1875.

Pour finir, si la plupart des Canadiens croient que la délégation doit se produire, ils ignorent comment. Nous pouvons profiter de l'expérience étrangère. Par exemple, en Suisse, il n'y a pas de dispositions pour la délégation des cantons au gouvernement fédéral. Dans un si petit pays, la clause de délégation a entraîné la décentralisation.

Et au Canada avec sa grande superficie et sa société industrielle, il faut prévoir plus de coordination au niveau national. Par conséquent, il faut adopter des processus de délégation qui peuvent opérer dans les deux sens.

Nous avons examiné différentes propositions canadiennes au sujet de la délégation et nous croyons que les avantages sont plus importants que les inconvénients.

Une chose est certaine: dans la nouvelle Constitution il faudrait assurer une certaine méthode de délégation. Si ce n'est pas fait notre pays court le danger d'être si rigide constitutionnellement qu'on ne pourrait presque jamais y apporter de changement.

La Constitution doit se conformer aux besoins du peuple et non le contraire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur MacPherson.

Le premier à poser des questions sera M. Warren Allmand de Montréal.

M. Allmand: Votre proposition, voulant qu'il y ait une délégation de un pour un avec le droit de se retirer quand ils le veulent me fait penser que la chose ne peut être pratique. Mettons que deux provinces délèguent au gouvernement fédéral des pouvoirs, que le gouvernement fédéral adopte la loi, établisse une bureaucratie et des institutions pour mettre en vigueur la Loi dans certains domaines et, après ça, vous dites qu'une province peut se retirer de ce domaine.

[Text]

It would seem to me that the federal government and even the provinces would be very hesitant to enter into any kind of delegation on those conditions. Do you have any examples of other states that have this one-to-one arrangement with the right to withdraw at any time?

Mr. MacPherson: We considered this point and realized that it would be a problem if co-operation between the governments was not forthcoming and if there was not a degree of trust between governments. We felt that if there was a sort of a time limit—like a five-year period or a ten-year period, or any time period at all—there was an even greater danger that the federal government once it had received authority on some provincial matter, might hang on to it and get it entrenched in its own field. I see what you are getting at and it is a problem. It is an even worse problem if an inflexible time period was set on a delegation arrangement.

Mr. Allmand: I do not know if you realize this, but after you pass a law, there is considerable work to be done to set up the institutions to administer the law and to put it into force.

I have a feeling that not only the federal government but a provincial government would be very hesitant to go ahead and put in the money and the expenditures and the capital investment necessary in some type of thing, if the other party could withdraw. Of course, maybe there are other things that could be done to compensate that I do not know of.

In your second safeguard, you state that other provincial jurisdictions would have the right to appeal to the courts if they feel that a delegation arrangement of which they are not a part is detrimental to their interest.

What kind of order would you expect the court to make in that case? Would it declare the delegation arrangement void or would the court order that the federal government make compensation to the province in lieu of the delegation arrangement if a province appeals to the court?

Mr. MacPherson: We would prefer that the court try to make arrangements for compensation to the government that had appealed if it could be proved that the arrangement was detrimental to this appealing province.

If for instance, compensation was not acceptable to the government appealing the case, then I would think the Supreme Court would have to declare that the delegation arrangement was void. I would prefer to see compensation first. If that did not work or was unacceptable, you would have to go to nullification as a second alternative.

Mr. Allmand: You probably realize that you are suggesting a very novel thing.

You are suggesting that a court would determine amounts of money to be given as compensation. You would have provinces that would not be participating in a delegation arrangement and a judge who would be deciding on the spending of money. This would be not in the hands of the elected representatives of the people.

Mr. MacPherson: No, this is not really what we would suggest. Let us take an example.

[Interpretation]

Il me semble que le gouvernement fédéral, même les provinces, éviteraient d'accepter tout genre de délégation dans ces conditions.

Avez-vous des exemples d'autres pays qui ont cet accord de un à un, prévoyant le droit de se retirer quand ils le jugent à propos.

M. MacPherson: Nous avons songé à ce point et nous nous rendons compte que c'est un problème si la collaboration entre les gouvernements ne s'établit pas. Mais nous croyons que si le pouvoir de délégation était limité un délai quelconque: cinq ou six ans par exemple, le danger sera plus grand qu'un gouvernement fédéral—une fois qu'il a reçu l'autorité pour une question provinciale—la conserve et l'annexe à sa propre compétence. Et je vois où vous en venez, que le danger serait encore plus grand si un délai inflexible était imposé pour la délégation.

M. Allmand: Je ne sais pas si vous vous en rendez compte, mais une fois qu'une loi est adoptée, il reste énormément de travail à faire pour établir les institutions destinées à l'administrer.

Il se peut, j'ai l'impression que non seulement le gouvernement fédéral mais le gouvernement provincial éviteraient d'aller de l'avant, d'investir des fonds et des capitaux d'immobilisation s'ils savaient que l'une des parties puisse se retirer à un moment donné. Peut-être pourrait-on l'indemniser d'une certaine façon, je ne sais trop.

Deuxièmement, à propos des sauvegardes, vous dites que les autres compétences provinciales auraient le droit d'interjeter appel devant les tribunaux sitôt qu'elles penseraient qu'un accord de délégation dont elles ne font pas partie leur fait du tort.

Quelle sorte de jugement ou d'ordre voulez-vous que le tribunal établisse dans ce cas? Doit-il décider que l'accord sera révoqué ou annulé? Doit-il décider que le gouvernement doit indemniser la province au lieu de l'accord de délégation? Au cas où la province fait appel?

M. MacPherson: Nous préférierions que le tribunal indemnise le gouvernement qui a fait appel; si on peut prouver que l'accord faisait du tort aux intérêts de la province en question.

Par exemple, dans le cas où l'indemnisation ne peut pas être acceptée par le Gouvernement, je crois que la Cour suprême devrait déclarer que l'accord de délégation est annulé. Je préfère la solution de l'indemnisation et si ce n'était pas acceptable, il faudrait songer à l'annulation.

M. Allmand: Savez-vous que vous proposez quelque chose de très nouveau ici.

Vous proposez qu'un tribunal puisse déterminer des sommes d'argent qui doivent être versées en indemnisation; il y aurait des provinces qui ne participeraient pas à un accord de délégation et un juge déciderait de la somme allouée. Cette opération échapperait aux représentants élus par le peuple.

M. MacPherson: Non ce n'est pas ce que nous proposons. Nous proposons que... donnons des exemples:

[Texte]

Say the federal government and Prince Edward Island entered into a delegation agreement. New Brunswick appealed it saying that it was detrimental to certain of its interests. The Supreme Court upheld New Brunswick's appeal, then the Supreme Court would direct the federal government and New Brunswick to work out some form of compensation.

If this compensation could not be worked out between the two governments then the Supreme Court would declare the act nullified. The Supreme Court would not get into the compensation aspect of it.

Mr. Allmand: Instead of a delegation arrangement, did you consider a system of concurrent powers between the provinces and the federal government with rights of paramountcy either for the province or the federal government instead of delegation?

Last night we had a brief from Mr. Justice O'Hearn, who is an expert in constitutional law. He suggested that all legislative powers be equal for the provinces and the federal government, both being legislators in all fields, except that there be paramountcy lists instead of exclusive lists. Only when you would have a conflict between federal legislation and provincial legislation, would the paramount field apply.

It seems to me that this might be a simpler way of doing it. Did you consider that alternative before suggesting this?

Mr. MacPherson: We considered it very briefly. We only had about three weeks to get this altogether.

Mr. Allmand: You did a very good job.

Mr. MacPherson: We are sort of new to the course. Obviously I have read Mr. Justice O'Hearn's book. We are not going to make as good a recommendation as Mr. O'Hearn. To be honest, I do not know that much about paramountcy and concurrent powers. That might be one way of getting around what is a very inflexible constitution right now. Perhaps delegation will be one way of getting around it.

As to commenting on which would be the better way, I would not know. I do not have the background.

Mr. Allmand: That is all, Mr. Chairman. Let me say that in the short time these students had to prepare the brief, I think they did an excellent job.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This is indeed quite a well done brief. Those of you who do not have copies of it, I can tell you that there are quite a few footnotes as well. The students have obviously done their research. They refer to about six books in their bibliography. They have used the time that they have had very well indeed.

Mr. Gibson:

Mr. Gibson: I would like to re-echo very briefly my compliments to the framers of this brief for a very provocative, interesting and well thought-out brief.

I agree with Mr. Allmand that there is a danger in the immediacy in your first suggestion, sir.

[Interprétation]

Mettons que le Gouvernement fédéral et l'Île-du-Prince-Édouard passent un accord de délégation et que le Nouveau-Brunswick croit que c'est mauvais pour ses intérêts, et interjette appel. La Cour suprême dirait au gouvernement fédéral et au gouvernement du Nouveau-Brunswick de prévoir une formule d'indemnisation, de compensation.

Si on ne pouvait en arriver à une formule d'indemnisation la Cour suprême pourrait déclarer la Loi annulée. La Cour suprême ne s'ingérerait pas dans l'aspect de l'indemnisation.

M. Allmand: Avez-vous songé par exemple au lieu d'un accord de délégation, avez-vous envisagé un système de pouvoirs concomittants entre les provinces et le gouvernement fédéral avec des droits de prépondérance, soit pour la province ou pour le gouvernement fédéral au lieu de la délégation?

Hier soir, un mémoire nous a été proposé par monsieur le juge O'Hearn, expert dans le domaine constitutionnel. Il a proposé que tous les pouvoirs, tous les pouvoirs législatifs soient égaux pour les provinces et le gouvernement fédéral, dans tous les domaines, sauf qu'il y aurait des listes de prépondérance plutôt que des listes d'exclusivité. Et ce serait seulement quand il y aurait conflit entre la législation fédérale et provinciale qu'on appliquerait ce facteur de prépondérance.

C'est peut-être une façon plus simple d'aborder la question. Avez-vous songé à cette solution de rechange?

M. MacPherson: Nous l'avons étudié, mais nous n'avions que trois semaines pour le faire.

M. Allmand: Vous avez fait du bon travail.

M. MacPherson: Pour nous, c'était un domaine nouveau. J'ai lu le livre de maître O'Hearn. Nous ne pouvons faire des recommandations aussi bonnes que maître O'Hearn. Je ne suis pas tellement au courant de cette question de prépondérance et de concomittence. Ce serait une façon de contourner peut-être cette constitution inflexible ou rigide que nous avons.

Quant à savoir quelle serait la meilleure façon de procéder, je ne puis vous dire. Je ne connais pas les antécédents.

M. Allmand: C'est tout, monsieur le président. Dans le court délai qu'ils ont eu à leur disposition, puis-je dire, monsieur le président, que leur travail est excellent.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est un mémoire très bien fait. Pour ceux qui n'en ont pas eu d'exemplaires, je dirai qu'il y a beaucoup de renvois, les étudiants ont fait de la recherche en profondeur. Ils ont étudié 6 volumes. Ils ont fait la bibliographie, donc le temps à leur disposition a été bien utilisé.

Monsieur Gibson?

M. Gibson: J'aimerais à répéter les éloges qui ont été faits à l'endroit des auteurs de ce mémoire qui est très stimulant et bien pensé.

Pour enchaîner à ce qu'a dit M. Allmand, je reconnais que M. Allmand qui a des difficultés pertinentes à votre première proposition.

[Text]

I would suggest—just for discussion purposes—that something like this might be a bit more practical. Rather than saying, immediate cancellation of the agreement, I would suggest that the wording be something like this: “at any time, after reasonable notice, say one year, and after reasonable pre-arranged financial adjustments have been agreed on for a rescission of the delegating power”.

When dealing with governments, you are involved in planning, you are involved with the civil service, you are involved with the financial powers of government and also the regulatory function of government. I believe that it would take a year in most cases—perhaps you could make it a maximum of a year—for the two agencies of government to do so.

Would you agree with that, sir?

Mr. MacPherson: I think I might. I have not had much time to think about it.

Mr. Gibson: I am not an experienced politician but I do see the terrible problems of Medicare for Ontario and the federal government. We have got a very touchy issue there. If it were to be terminated immediately, Medicare would be in a chaotic condition. The public would not have their insurance arrangements orderly adjusted.

I suggest that perhaps a better arrangement would be to refer the matter to the next Federal-Provincial Conference rather than to a court for disposition at the level of the provincial premiers and the Prime Minister. Perhaps the premiers and the Prime Minister could determine what was fair and what was not fair.

I have enough faith in Canada now that I believe that a province would not take a partisan view of the issue and would impartially determine the issue in a fair manner.

Provided that there were periodic federal-provincial conferences such as there are now, would that be possible.

Mr. MacPherson: We looked at that and to be honest we do not agree with that. We would rather keep it within the courts.

Mr. Gibson: It may be better your way. I am just tossing that one out.

On the third issue—the concurrent powers and paramountcy—would you have the courts have the ultimate authority on that?

Mr. MacPherson: Yes.

Mr. Gibson: Thank you, that is all.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lachance?

Mr. Gibson: I am sorry but I have been thinking of another problem about the court deciding constitutional issues.

It seems to me that we may have reached the time when the Supreme Court of Canada should have a preview judgment function. In other words, a province or the federal government would pass a statute and would refer it to the Supreme Court of Canada preview branch to rule on the constitutionality as it appears to that court, prior to any litigation in any province throughout the country.

[Interpretation]

Je vais proposer quelque chose que je crois être plus pratique: plutôt que de proposer l'annulation immédiate de l'accord, je propose d'exprimer la chose différemment: «N'importe quand, après qu'un avis raisonnable a été donné—mettons un an—et après qu'on se soit entendu sur des arrangements financiers raisonnables quant à l'annulation de la délégation des pouvoirs.» En d'autres mots, je crois que lorsque vous traitez avec les gouvernements vous avez à faire à la planification, à la Fonction publique, aux différents pouvoirs financiers du gouvernement, aux pouvoirs de réglementation du gouvernement. Peut-être qu'on pourrait allouer une période maximum d'un an dans la plupart des cas pour les deux organismes gouvernementaux.

Seriez-vous d'accord, monsieur, avec ceci?

M. MacPherson: Oui, peut-être.

M. Gibson: Je ne suis pas un homme politique expérimenté, mais je crois que ces problèmes de *Medicare* en Ontario et du gouvernement fédéral sont très sérieux. Voilà une situation difficile, délicate. Mais je crois que s'il fallait régler ça immédiatement, le *Medicare* serait dans une situation chaotique.

Je crois qu'un meilleur arrangement, une meilleure méthode serait de renvoyer la question à la prochaine conférence fédérale-provinciale pour que ce soit réglé au niveau des premiers ministres des provinces et du premier ministre du Canada. Peut-être que les premiers ministres et le premier ministre du Canada pourraient décider de ce qui serait une solution de justice.

J'ai assez foi dans le Canada pour croire à l'impartialité des provinces.

Si l'on prévoyait des conférences fédérales-provinciales à intervalle régulier, cela ne serait-il pas possible?

M. MacPherson: Nous avons envisagé ce point de vue, mais nous sommes contre cette attitude. Nous préférons que la question reste tranchée par les tribunaux.

M. Gibson: Peut-être, mettons.

Troisièmement: au sujet des pouvoirs concomitants et la prépondérance: voulez-vous que les tribunaux aient le dernier mot là-dessus?

M. MacPherson: Oui.

M. Gibson: Merci, c'est tout.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance?

M. Gibson: Je m'excuse, mais je songe à un autre problème qui concerne les tribunaux réglant les questions constitutionnelles.

Il me semble que nous en sommes au point où la Cour suprême du Canada devrait passer une fonction des jugements préalables. Donc les choses pourraient être déferées à la Direction des jugements préalables de la Cour suprême qui pourrait juger de la constitutionnalité d'une question avant qu'il y ait litige impliquant une province.

[Texte]

Would you agree that there might be some merit in testing out grey areas in a preview type of forum in court at a very high level?

Mr. MacPherson: I would agree with that very much.

One of our thesis perhaps in this paper is that we would like to see a greater role for the Supreme Court in the constitutional decisions of this country. I would definitely agree with that.

Mr. Gibson: It would avoid the lengthy litigation that has to occur in many cases. In the breathalizer cases, we have a decision already made by the Supreme Court on reference, on the validity of the breathalizer law as to the manner in which Parliament passed the amendment. At the same time they did not deal with the Bill of Rights provision, which is that no one is compelled to give evidence against himself. The sample that has to be given by the accused may not be legally enforceable due to the Bill of Rights.

This is now before a provincial court of appeal and is working its way up the network of appeal. I suggest that if we had the preview type of appeal that possibly this would not have been necessary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lachance?

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman. I would like to know from Mr. MacPherson and his colleagues whether they are giving any thought or have made any study about delegation of power from one province to the other province with or without the consent of the federal government?

Mr. MacPherson: I am not sure whether you would need to delegate from one province to the other since they all have the same powers under Section 92.

Mr. Lachance: The province may very well accept to delegate powers to another Province for some particular matter. The Province of Nova Scotia may delegate its power to discuss fishing rights with federal government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps an example might be control of transportation, which is between provinces. A province like Prince Edward Island, for example, might find it advantageous to cede its jurisdiction to the Province of Nova Scotia, assuming that the provinces share jurisdiction and split it at the boundary line. Nova Scotia would regulate the buses which travelled to Prince Edward Island and back from Prince Edward Island to Nova Scotia. There could be examples of that kind of situation.

Mr. MacPherson: Yes, I see what you mean. Yes, we would agree with that.

Again, it is getting down to our basic point which is that each parliament can do with its powers whatever it wants to do with them. They have the complete right to do what they want to do with those powers assigned to them by the constitution. A delegation from one province to another would be acceptable to us.

Mr. Lachance: With or without federal consent?

[Interprétation]

Pensez-vous qu'il serait bon d'évaluer certains domaines contestés d'une façon anticipatoire, mettons à un niveau élevé de tribunal?

M. MacPherson: Oui.

Un des principes qui apparaît dans notre document, veut que l'on préconise un plus grand rôle pour la Cour suprême dans le cadre des décisions constitutionnelles dans notre pays.

M. Gibson: Cela éviterait les litiges prolongés comme dans de nombreux cas. Dans le cas de l'alco-test, où une décision a été prise à la Cour suprême du Canada sur la validité de la loi de l'alco-test concernant la façon dont le Parlement a adopté la modification. D'un autre côté, on n'a pas tenu compte de la Charte des droits de l'homme où il est dit que dans aucun cas une personne n'est obligée de témoigner contre elle-même, et que par conséquent son témoignage peut très bien ne pas être légalement obligatoire.

Cette question fait présentement l'objet d'appels. Si nous avions cet examen préalable, cet appel préalable, la chose n'aurait pas eu lieu.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance.

M. Lachance: Merci, monsieur le président. Est-ce que monsieur MacPherson et ses collègues ont étudié la question de délégation de pouvoirs d'une province à une autre avec ou sans le consentement du gouvernement fédéral?

M. MacPherson: Je me demande s'il faut déléguer d'une province à une autre puisque, d'après l'article 92, elles ont les mêmes pouvoirs provinciaux.

M. Lachance: Oui, mais une province pourrait bien accepter de déléguer des pouvoirs à une autre province, par exemple pour une raison spéciale. Par exemple, la Nouvelle-Écosse pourrait déléguer ses pouvoirs concernant les droits de pêcheries au gouvernement fédéral.

Le coprésident (M. MacGuigan): Un autre exemple, le contrôle des transports entre les provinces, par exemple, provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard pourrait trouver avantageux de céder à la Nouvelle-Écosse sa compétence pourvu qu'il y ait bien compétence partagée et partage à la frontière. La Nouvelle-Écosse réglementerait les services d'autobus se rendant à l'Île-du-Prince-Édouard et retour, par exemple.

M. MacPherson: Oui. Je pense que nous serions d'accord.

Mais ceci se ramène à notre argument de base: c'est-à-dire que chaque gouvernement peut faire tout ce qu'il veut dans le cadre de ses pouvoirs. Chacun de ces parlements a le droit de faire tout ce qu'il veut dans le cadre des pouvoirs qui lui sont attribués par la constitution. Donc, il peut y avoir délégation d'une province à une autre. Ceci est acceptable pour nous.

M. Lachance: Avec ou sans le consentement du gouvernement fédéral?

[Text]

Mr. MacPherson: The federal government would have no jurisdiction in this field. In the example that Mr. MacGuigan gave, I could see no need for federal approval.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Except that the example I gave was a rather poor one, because the courts have decided that it is the federal government which does have the jurisdiction in that area, except that the federal government did not want the power—at least, in the fifties—and ceded the power to the provinces at least with regards to highway transportation and bus lines and so on.

My example was more a hypothesis than a statement of constitutional fact. You may recall I said the word “assuming” that the power stopped at the border. It does not.

Mr. Lachance: Do you think that is possible?

Mr. MacPherson: We would be in favour of delegation between the provinces without federal approval.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would like to ask a question to myself, if I may have the Committee's indulgence.

This notion of judicial decision rather troubles me, because obviously courts are going to have a very difficult time in deciding a matter in this area where there are really no criteria.

On what basis is the court going to decide that a delegation which has been made by the Province of Prince Edward Island to Ottawa is detrimental to New Brunswick?

Certainly, there can be shown to be a consequent result in some cases upon what happens to New Brunswick. But at what point is it going to be enough for the court to say, that some adjustment must be made.

Is there going to be any kind of effect whatsoever. How significant does this effect have to be and how can the court possibly measure this. Is it going to hire statisticians and economists? Is it going to conduct polls? Is the court going to have a staff of its own which is going to make a thorough study of this kind of thing?

Mr. MacPherson: Is this not the case when the courts enter any new field. When they are deciding on the Bill of Rights somehow they are going to have to set up a criterion. They are not going to use these statisticians or economists or other people that you mentioned.

Sometimes a court has to start in some field. This would be a new field and they would just have to feel their way in it just like they have to feel their way in any other field that they enter for the first time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Except that in this case there is more of a problem of ascertaining fact.

If the facts are presented to the court, the court is merely required to deal with the facts as the facts are presented to it perhaps taking judicial notice of a few other things. I suppose the provinces would certainly

[Interpretation]

M. MacPherson: Sans consentement fédéral, parce que le gouvernement fédéral en pareil cas n'aurait aucune compétence dans le domaine. Dans le cas de l'exemple mentionné par M. MacGuigan, je ne vois pas pourquoi il y aurait approbation du gouvernement fédéral.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'exemple que je vous ai donné n'était pas trop bon car les cours ont décidé que c'est le gouvernement fédéral qui a la compétence dans ce domaine, justement, sauf que ce dernier—du moins dans les années cinquante—ne voulait pas justement ces pouvoirs et voulait remettre ces pouvoirs aux provinces, dans le cas du moins des transports routiers et des lignes d'autobus, etc. mon exemple était plutôt une hypothèse et ça ne reflétait pas la réalité constitutionnelle. J'ai dit: pourvu qu'il y ait bien partage à la frontière, mais ce n'est pas le cas.

M. Lachance: Donc, vous pensez que c'est possible?

M. MacPherson: Oui. Nous serions en faveur des délégations entre les provinces sans approbation ou consentement fédéral.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si le Comité me le permet, je voudrais poser une question.

Cette notion d'une décision judiciaire me trouble, car les tribunaux auront beaucoup de difficultés à trancher une question dans ce domaine où il n'existe pas de critère.

Sur quelle base les tribunaux décideront-ils qu'une délégation faite par l'Île-du-Prince-Édouard à Ottawa est au détriment du Nouveau-Brunswick?

On pourra montrer que ceci est un résultat subséquent—dans certains cas—mais est-ce que cela suffira pour que le tribunal dise qu'il faudra procéder à certains ajustements?

Comment les tribunaux pourront-ils évaluer ceci? Est-ce qu'ils emploieront des économistes, des statisticiens, est-ce qu'il y aura des sondages d'opinion; est-ce qu'il y aura un personnel spécial affecté au tribunal pour élucider cette question?

M. MacPherson: Est-ce que la même chose ne se pose-t-elle pas lorsque le tribunal aborde n'importe quel problème nouveau? Évidemment, en ce qui concerne la Charte canadienne des droits de l'homme, il faut qu'un tribunal établisse un critère; utilise des statisticiens, économistes.

Ce sera un domaine nouveau tout simplement, comme il y en a d'autres.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sauf que dans ce cas-là, il s'agit plus de déterminer les faits que dans les autres cas.

Si les faits sont présentés aux tribunaux, les tribunaux jugent ces faits qui leur sont présentés en tenant compte peut-être de quelques autres éléments. Mais dans ce

[Texte]

present argument showing this, but the court, it seems to me, would have to have quite a staff in order for it to make an objective decision on the basis of this mass of facts presented which would be primarily economic.

Perhaps Mr. Gibson would like to add to this?

Mr. Gibson: I would just like to throw in that possibly the federal provincial continuing officials who study tax-sharing arrangements would be a better body to assess the amount of money that should go one way or the other. I throw that out as a suggestion. I do not think the court itself is equipped to deal with the financial assessment of damages that would be involved. I think it is far too involved a matter to leave to lawyers. You would have to bring in economists, sociologists and tax specialists to get at the root of it and to come to a fair decision.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I suppose that the question we are raising is whether or not there are certain things which are not really justiciable. Take the UAW, which is now on strike on General Motors in Canada as well as the United States. The dispute is over what the terms of the new contract should be. Of course, it is barely conceivable that a court could do this kind of job but a court could be presented with the economic facts. It could go out and find them and it could say that General Motors and the other automotive companies should pay such and such an amount per hour to their workers.

However, is the court the best way of working this out? That is the real question. Does this take the court so far into another kind of role that you are better off in letting the parties fight it out by themselves. Therefore, is judicial decision-making the right way to work out this kind of problem?

I should say that we are not asking these questions with the purpose of tripping up the witness. There are quite a few solutions to this kind of problem, as the students' brief says at the very beginning. It talks about the three kinds of jurisdictions there are over powers. There are powers which are reserved exclusively to the federal government; powers which are reserved exclusively to provincial governments; and finally, those powers which are shared by both governments—agriculture, for instance.

If you want to make any changes, the changing economic conditions suggest that unemployment insurance for instance should be transferred from provincial jurisdiction to federal as happened in the thirties. What then do you do?

You can proceed by way of constitutional amendment which is what we did in that case. Or, you can suggest that there should be concurrent jurisdiction which is what Judge O'Hearn suggested last night. Both parties can do it, at least to the point where they get into so much conflict that one has to predominate. Perhaps they will say that one jurisdiction cannot go this far and has to be stopped.

Another solution is just to put up with it. I suppose just suffer it. Another solution is the delegation solution which is advanced here. Perhaps another one is a system

[Interprétation]

cas-ci, je suppose que les provinces présenteront des arguments pour appuyer leurs idées et je pense qu'il faudra alors avoir tout un personnel auprès des tribunaux pour arriver à une décision objective fondée sur cette masse de faits d'ordre surtout économique.

Monsieur Gibson aimera probablement renchéirir à ce sujet?

M. Gibson: Il serait possible que la conférence fédérale-provinciale des fonctionnaires qui étudie la question des arrangements concernant le partage fiscal serait un bon organisme pour étudier combien d'argent devrait être distribué d'un côté ou de l'autre. Je ne pense pas que les tribunaux soient équipés pour s'occuper de l'évaluation financière des dommages. C'est extrêmement compliqué et je pense qu'on ne peut pas laisser ça aux avocats. Donc il faut faire appel à des économistes, des sociologues et à des spécialistes de la question fiscale pour arriver à une décision juste.

Le coprésident (M. MacGuigan): Donc, je suppose que la question que nous soulevons est celle-ci: Est-ce qu'il y a des choses qui ne sont pas réglables par les voies de la justice?

Par exemple le Syndicat des travailleurs unis de l'automobile en grève actuellement au Canada et aux États-Unis; à la *General Motors*; donc, il s'agirait de déterminer quelles seraient les conditions de la nouvelle convention collective. Donc, il est peu concevable qu'un tribunal puisse faire ceci. Cependant des faits économiques peuvent être présentés à un tribunal et le tribunal pourrait dire que la *General Motors* devrait payer tel ou tel montant à ses travailleurs.

Mais, est-ce que le tribunal est le meilleur endroit ou le meilleur organisme pour trancher un tel débat? N'est-ce pas impliquer le tribunal dans un autre rôle que les parties peuvent mieux jouer elles-mêmes. Donc, est-ce que la meilleure façon de régler ce problème est de confier ça aux tribunaux?

Je devrais dire que nous ne posons pas ces questions en vue d'embarrasser nos témoins ici. Il y a diverses solutions à ce problème comme les étudiants le disent au début de leur mémoire d'ailleurs. On parle de trois types de compétence; les pouvoirs qui sont réservés exclusivement au gouvernement fédéral, les pouvoirs exclusivement donnés aux gouvernements provinciaux et enfin les pouvoirs qui sont partagés par les deux gouvernements, notamment en matière agricole.

Donc, si vous voulez apporter des modifications—les conditions économiques indiquent que l'Assurance-chômage, par exemple, passe comme c'est arrivé au cours des années 30—de la compétence provinciale à la compétence fédérale. Comment procédez-vous alors?

Par voie d'amendement constitutionnel? Comme ceci a été fait dans ce cas; ou par voie de compétence concomitante, comme le juge O'Hearn l'a laissé entendre hier soir. Les deux partis peuvent le faire. Sauf, qu'il pourrait y avoir une telle source de conflits qu'il faudrait en venir à ce qu'une juridiction ait la prépondérance. Peut-être décidera-t-on qu'une juridiction ne peut aller si loin, et qu'il faut l'arrêter.

Enfin, une autre solution: c'est d'accepter la situation; une autre, c'est la délégation proposée ici et une autre aussi, ce serait un système de subventions conditionnelles.

[Text]

of conditional grants in cases where the problem is a financial one. This would not solve every problem but where somebody at the municipal or provincial level is short of money, perhaps the problem can be solved simply by the giving of money.

There are all these alternatives to accomplish some of the same results. The question we are trying to get at is which of these is the best. Therefore we are exploring with the witnesses, what we think may be the adequacies or the inadequacies of the method that they are recommending.

I did not mean to speak that long and I apologize to my colleagues. Mr. Dinsdale would like to question.

Mr. Dinsdale: I would like to clarify the paper's position with respect to the emphasis it is making. Is the paper advocating the process of delegation as an alternative to amendment or as just one means of dealing with our constitutional impasse?

• 2035

Mr. MacPherson: It is not an alternative to an amendment. We would like to see an amendment formula itself be drawn up. But in the meantime, because we have such a very hard-to-get-around amendment procedure, we would like to see something that is a bit more flexible, and the delegation procedure is one thing.

Another reason for delegation which we would advance is that a great many arrangements between governments are not important enough to necessitate a constitutional amendment and delegation is a way in which you could get by doing the everyday things; the everyday arrangements between the governments, the things that are not important enough to necessitate constitutional amendments.

Mr. Dinsdale: Are you recommending in your delegation formula of one-to-one that a provincial government could delegate to the federal government and vice versa without any checks and balances on the procedure by other provincial governments?

Mr. MacPherson: We listed our checks and balances in our three safeguards, because the one-to-one system might lead to a bit of instability. We listed our three safeguards that the other provincial governments could use if they felt that the delegation arranged between the federal government and one province was unfair to them.

Mr. Dinsdale: In other words, you are saying that any provincial government could protest the one-to-one delegation of a specific power?

Mr. MacPherson: Right.

Mr. Dinsdale: Do you think that means that you actually have to get unanimity on delegations between all provinces?

Mr. MacPherson: No, you would not have to get unanimity.

Mr. Dinsdale: Well, in fact in practice you would.

[Interpretation]

Puisqu'il s'agit d'un pouvoir financier; ceci ne résoudra peut-être pas tous les problèmes mais dans le cas où un gouvernement provincial ou municipal n'a pas d'argent, on pourra avoir recours à cette méthode.

Bref, il y a plusieurs méthodes pour parvenir au même résultat et la question que nous nous posons c'est de savoir quelle est la meilleure de ces méthodes. Voilà pourquoi nous nous interrogeons, avec les témoins, sur les lacunes et les avantages des méthodes qu'ils proposent.

Donc, je m'excuse d'avoir parlé si longtemps. M. Dinsdale voudrait interroger les témoins.

M. Dinsdale: Je voudrais apporter un éclaircissement quant au document présenté ici, en ce qui concerne l'insistance qu'il porte sur une question donnée: est-ce que votre document préconise le processus de délégation comme solution de rechange à l'amendement ou est-ce que c'est simplement là un moyen pour sortir de l'impasse constitutionnelle?

M. MacPherson: Il ne s'agit pas de choisir une autre solution en guise d'amendement. Nous souhaiterions même que soit rédigée une formule d'amendement. En revanche, il est très difficile d'adopter la procédure d'amendements, et nous aimerions y trouver un peu de souplesse grâce à une procédure de délégation.

En outre, vu que plusieurs ententes entre les gouvernements ne sont pas suffisamment importantes pour nécessiter un amendement constitutionnel, la délégation permettrait de surmonter ou de régler les difficultés quotidiennes qui ne sont pas suffisamment importantes pour entraîner un amendement constitutionnel.

M. Dinsdale: Recommandez-vous dans cette formule de délégation qui compte autant de représentants dans un camp que dans l'autre qu'un gouvernement provincial peut envoyer un représentant au gouvernement fédéral et vice versa sans qu'il y ait de contrôle provenant des autres gouvernements provinciaux?

M. MacPherson: Nous nous sommes entourés de trois garanties assurant cette main-haute, car ce système pourrait entraîner une certaine instabilité; nous avons donc dressé la liste de trois mesures de sécurité qui pourraient être invoquées si les autres gouvernements provinciaux estimaient que telle ou telle entente en matière de délégation était injuste envers eux.

M. Dinsdale: En d'autres termes, un gouvernement provincial aurait le droit de s'opposer à la délégation d'un pouvoir spécifique?

M. MacPherson: C'est juste.

M. Dinsdale: Il faudrait obtenir l'unanimité pour ce qui est des délégations entre les provinces?

M. MacPherson: Non, il ne serait pas nécessaire d'avoir l'unanimité.

M. Dinsdale: En pratique, oui.

[Texte]

Mr. MacPherson: No, because the Supreme Court could say that their appeal is unfounded. So if B.C. appealed on agreement between Alberta and the federal government, the Supreme Court could say that B.C. was wrong.

Mr. Dinsdale: I am just looking at this as a practical politician. I would think certain provinces in Western Canada would be very suspicious of one-to-one delegation as between Ontario, Quebec and Ottawa and they might wish in almost every case to add a caveat.

Mr. MacPherson: Yes, they might be suspicious and they have the right to appeal. But on the other hand, the Supreme Court would have the right to tell them that they are wrong and not being affected by this delegation.

Mr. Dinsdale: You think this would be a simpler procedure than outright amendment formula?

Mr. MacPherson: Yes, simpler and more practical. We said a number of arrangements are just not important enough to be considered constitutional amendments.

Mr. Dinsdale: You know why the Fulton-Favreau formula broke down, because of the difficulty of getting agreement as between the provinces.

Mr. MacPherson: Right; on the number of units, right. We just happen to agree with the viewpoint put forward by one of the governments at that conference.

Mr. Dinsdale: Was that Alberta's?

Mr. MacPherson: No, the one we agreed with was the one advanced by Nova Scotia.

Mr. Dinsdale: All right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I know Mr. Allmand wants to ask another question, but before I invite him to do so, I would now like to invite people from the floor to make any comments which they might like to make on the discussion to this point, or even to anticipate future discussion.

Mr. Gibson: Come on, now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any classmates of these brief presenters who would like to either take issue, or to support what has been said by them? Someone is now coming to the microphone. Would you first give us your name, please.

Mr. Gordon Laing: Mr. Chairman, my name is Gordon Laing. How do you imagine these powers of delegation to be implemented, and once they are implemented I see the federal government as implementing them and then the whole structure seems to fall under the federal government's jurisdiction. Even though you have suggested a one-to-one delegation procedure, what is to stop the federal government from saying that Quebec and Ontario and Prince Edward Island are running wild with these powers and so they just repeal the act and institute a new method of procedures? What safeguard is there from

[Interprétation]

M. MacPherson: Non, parce que la Cour suprême pourrait déclarer que l'appel n'est pas fondé. Si, par exemple, la Colombie-Britannique interjetait appel au sujet d'une entente passée entre l'Alberta et le gouvernement fédéral, la Cour suprême pourrait déclarer que la Colombie-Britannique n'a pas raison.

M. Dinsdale: Certaines provinces de l'Ouest du Canada seraient fort méfiantes quant à une délégation entre l'Ontario, le Québec et Ottawa et elles formuleraient leur opposition dans presque tous les cas.

M. MacPherson: Oui, elles seraient probablement méfiantes et se prévendraient de leur droit d'appel. En revanche, la Cour suprême aurait le droit de dire à ces provinces, qu'elles ont tort sans pour autant subir l'influence de cette délégation.

M. Dinsdale: S'agirait-il, selon vous, d'un processus plus simple que la formule d'amendement franche et carrée?

M. MacPherson: Oui, ce serait plus simple et plus pratique. Certaines questions ne sont pas suffisamment importantes pour que nous procédions à des amendements constitutionnels.

M. Dinsdale: Vous savez pourquoi la formule Fulton-Favreau n'a pas réussi? C'est qu'il était difficile d'obtenir entente entre les provinces.

M. MacPherson: Oui, sur le nombre d'unités bien sûr. Nous sommes d'accord avec l'énoncé d'un des gouvernements à cette conférence.

M. Dinsdale: S'agit-il de l'Alberta?

M. MacPherson: Non, nous étions d'accord avec la proposition de la Nouvelle-Écosse.

M. Dinsdale: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Allmand veut poser une question, mais avant de lui laisser la parole, je tiens à inviter le grand public à faire des commentaires sur cette question, voire même anticipant sur les débats à venir.

M. Gibson: Ne poussez pas trop fort!

Le coprésident (M. MacGuigan): Les confrères de ceux qui ont présenté des mémoires souhaiteraient-ils débattre ou appuyer le contenu de ces exposés? Oui, il y en a un, je pense. Votre nom, s'il vous plaît.

M. Gordon Laing: Je me présente: Gordon Laing. Comment imaginez-vous la mise en application de ces pouvoirs? Le gouvernement fédéral prendrait la situation en main et toute la structure semblerait tomber sous la coupe de la compétence fédérale. Même si vous proposez une délégation à parité, rien n'empêcherait le gouvernement fédéral d'accuser le Québec, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard d'abuser de leurs pouvoirs ce qui l'inciterait à révoquer la loi tout en mettant sur pied une nouvelle méthode de procédures. Comment les provinces peuvent-elles s'assurer que le gouvernement

[Text]

the provinces' point of view that the federal government will not repeal the act without consulting them, and what safeguard is there from the federal government that there will not be some sort of coercion on the side of the provinces?

Mr. MacPherson: Of course there will not be coercion on the part of the provinces and of the federal government for the very simple reason that the federal government does not have to enter into a delegating arrangement. The whole theory of delegation is agreement between the federal government and one province or four provinces or even 10 provinces. And as soon as either the provinces or the federal government do not like the arrangement, they can drop out of it, so there is no coercion in delegation. For a minute I really did not see what you were getting at, Gordon, and I still do not.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson wants to make a comment. Perhaps you would like to come back to it and make an additional comment or rephrase your question. You do not want to let him off the hook that easily, do you?

Mr. Gordon Laing: No. Well, as you said, once priorities have been set by government and become entrenched in bureaucracy, they become fairly difficult to uproot and this was your method of changing it.

Now, I cannot see how different that is from the present method of federal-provincial conferences and the enactment of both federal and provincial acts. This is what happens every year now. There is a delegation of power informally, but not on paper.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, our Mr. Gibson would like to comment.

Mr. Gibson: You raise a very vital and stimulating point. I suggest that part of the answer to what you raise is in the power of the ballot box. If a province has had a power delegated to it and is running that subject matter well and efficiently, it would be a crazy federal government that would seek to cancel the delegated power. Say the people of the province of Nova Scotia have a power over fishery control, marketing or something like that, and if that is working well for the people of Nova Scotia, what crazy federal government is likely to move in and take away the administration of a fish marketing board when it is going to be very unpopular with the people of Nova Scotia because it is working well? I think that is one restraint that should always be kept in mind.

I would now like to take the field of pollution which is wide open in the Constitution. You might have, as we have in Ontario, a Water Resources Board which is doing a very fine job of cleaning up the rivers and streams in Ontario. I happen to be a Liberal and this is a provincial government which is run by a Conservative government, so I think I can say I am dealing with it impartially.

The Ontario Water Resources Commission have excellent men and they are doing a good job there, but in Nova Scotia, you may deem it to be a lack of funds, because you certainly do not have a lack of brains because they have spread all over the country for 100 years, but you may be lacking funds to put in the kind of

[Interpretation]

féderal ne révoquera pas la loi sans les consulter? Par ailleurs, sur quelle garantie le gouvernement fédéral peut-il s'appuyer pour que les provinces ne mettent pas en action des moyens de coercition?

Mr. MacPherson: Il n'y aura pas de coercition de la part des provinces et du gouvernement fédéral parce que ce dernier n'a pas à conclure d'entente de délégation. A vrai dire, la délégation est une entente conclue entre le gouvernement fédéral et une province ou quatre provinces ou même dix provinces selon le cas. Or, aussitôt qu'une province ou que l'État ne sont plus satisfaits par cette entente, ils n'ont plus qu'à la résilier. Il n'y a donc pas de coercition.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson, un commentaire? Voulez-vous reformuler votre question un peu plus tard? Vous ne voulez pas les laisser s'échapper comme ça si facilement.

M. Gordon Laing: Quand les priorités établies par les gouvernements se cantonnent dans la bureaucratie, on ne peut les déraciner qu'avec peine et c'est la méthode que vous avez adoptée pour modifier la situation.

Donc, je ne vois pas très bien en quoi cela est différent de la méthode actuelle adoptée par les conférences fédérale-provinciales et le décret des lois fédérales et provinciales. Il s'agit d'un phénomène tout à fait courant chaque année. Actuellement il y a donc une délégation de pouvoirs qui est officieuse, mais non inscrite.

Le co-président (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je pense que vous soulevez là une question très vitale. Les pouvoirs du scrutin donneront une réponse partielle à votre question. Si l'on a délégué des pouvoirs à une province qui n'en fait pas abus, le gouvernement fédéral se donnerait-il le ridicule d'annuler ces pouvoirs? Si l'on donne à la Nouvelle-Écosse la direction des pêcheries ou d'un domaine quelconque de commercialisation, et que cette province s'acquitte bien de ses fonctions, quel est l'État qui oserait s'emparer de l'administration d'un office de commercialisation du poisson? La population de la Nouvelle-Écosse s'opposerait sûrement à une telle mesure! Il s'agit donc là d'une restriction qu'il importe de se souvenir en tout temps.

J'aborderai maintenant le domaine de la pollution dont il est vivement question dans la Constitution. Comme chacun sait, la Commission des ressources hydrauliques a réussi à nettoyer les rivières et les cours d'eau de l'Ontario. Je suis libéral et il s'agit d'un gouvernement provincial dérigé par des conservateurs et je pense pouvoir parler ici en toute impartialité. Mais la Commission des ressources hydrauliques de l'Ontario a un personnel compétent qui s'acquitte fort bien de ses fonctions. En Nouvelle-Écosse, d'autre part, vous êtes certainement dotés d'intelligences lumineuses qui depuis 100 ans ont fait leur preuve dans tout le Canada, mais vous manquez peut-être d'argent pour créer une commission comme celle de l'Ontario. Il serait peut-être souhaitable que le gouverne-

[Texte]

board that Ontario has and it might be desirable to have the federal government have a section devoted to Nova Scotia anti-pollution measures.

Therefore, you might have concurrently going on a delegation from Nova Scotia to Ottawa on pollution of the coast and at the same time have the federal government delegate to Ontario control of rivers and streams through the Water Resources Commission. Is this any help to you, sir? I hope so.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps I should explain Mr. Gibson's pro-Nova Scotia bias by saying that he is married to a young lady from New Glasgow.

Mr. Gordon Laing: I did not feel that this system of our checks and balances within the course, as they are structured now, were fast enough for an effective measure which we would need like pollution. I studied the Canada Water Act last year and that act, if it was implemented immediately, would not have affected Nova Scotia for probably two or three years. First of all for bureaucracy to be set up and secondly it just takes a while in certain areas for people to get concerned about certain issues. In Wolfville, people really do not care that Montreal is a polluted city or that Sudbury, Ontario is a ghost town with no trees.

Mr. Osler: Mr. Chairman, could I ask a question of the gentleman?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Osler: It is not meant to be unfair, but I would suggest that the people of Wolfville perhaps do not care, period, because if what I read as a newcomer to Nova Scotia today in the newspaper is factually true, an American of some merit who has been studying a pollution problem here says you have one of the best anti-pollution bills in the country with the exception that you have one clause which says that the other clauses can be ignored if the government so chooses. Now, if the people of Wolfville or Nova Scotia really cared, they would see that the local government removed that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): They have gone father than that; they have removed the local government.

Mr. Gibson: In a reply and a good point, the Canada Water Act will not solve all the problems. But on the Order Paper, as announced from the Speech from the Throne, Mr. Jamieson is bringing in a very, very tough anti-pollution bill dealing with shipping. On the Order Paper there are several other statutes that particularize on transportation and other pollution bills. Air pollution, for instance, is on the Order Paper as well, so we are not just sticking to the Canada Water Act and patting ourselves on the back for it. There are specialized pollution bills under it.

Also the whole pollution field has been restructured by the Hon. Jack Davis being made Minister of the environment. In integrating all of the departments of the federal government which control pollution they are going to filter through Mr. Davis so that he will be able to impose restraints on all government spending in areas where pollution can take place.

[Interprétation]

ment fédéral affecte un groupe qui s'occuperait des mesures anti-pollution de la Nouvelle-Écosse.

Donc, il pourrait y avoir concurrentement délégation de la Nouvelle-Écosse et d'Ottawa en matière de pollution sur la côte atlantique et d'autre part, le gouvernement fédéral déléguerait à l'Ontario la surveillance des rivières et des cours d'eau dans le cadre de la Commission des ressources hydrauliques de l'Ontario. Ai-je répondu à votre question? Je l'espère tout au moins.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le penchant de M. Gibson pour la Nouvelle-Écosse s'explique peut être en ce qu'il a épousé une demoiselle de New Glasgow.

M. Gordon Laing: Notre système de surveillance n'est pas assez puissant pour enrayer la pollution. L'an dernier, j'étudiais la Loi sur les ressources en eau du Canada. Or, même si cette mesure avait été mise en vigueur immédiatement, elle n'aurait pas eu d'effets sur la Nouvelle-Écosse avant deux ou trois ans. Tout d'abord, il faut songer à la mise sur pied d'une bureaucratie et à la lenteur que prennent les gens à se préoccuper de certaines questions. A Wolfville, par exemple, les gens ne s'intéressent pas au fait que la ville de Montréal est une ville polluée ou que Sudbury en Ontario est une ville fantôme.

M. Osler: Puis-je poser une question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Allez-y.

M. Osler: Je ne veux pas me porter à la défense de la population, mais, à mon avis, celle-ci ne s'y intéresse pas parce qu'un expert américain en matière de pollution affirme que notre projet de loi anti-pollution est l'un des plus efficaces quoique l'une des dispositions qui s'y trouvent prévoit que le gouvernement peut en ignorer d'autres s'il le juge à propos. Si la population de Wolfville s'intéressait à la question, elle ferait pression auprès du gouvernement local pour qu'il supprime cet article de la loi.

Le coprésident (M. MacGuigan): La population est allée beaucoup plus loin que cela! Elle a même supprimé le gouvernement local.

M. Gibson: La Loi sur les ressources en eau du Canada ne règlera pas tous les problèmes. Par ailleurs, si l'on s'en fie au Feuilleton et aux promesses du discours du Trône, M. Jamieson propose un projet de loi sur la navigation. Il existe aussi d'autres projets de loi qui ont trait au transport et également à la pollution de l'air. Donc, nous ne nous en tenons pas uniquement à la Loi sur les ressources en eau du Canada. Nous avons d'autres mesures législatives sur la pollution. D'ailleurs le domaine de la pollution dans son ensemble a été restructuré grâce à M. Jack Davis devenu ministre du milieu. Tous les départements engagés dans la lutte contre la pollution seront fusionnés et mis sous la coupe de M. Davis qui sera en mesure de canaliser les fonds nécessaires pour enrayer la pollution.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is a gentleman at the microphone I think I will now invite to make a comment.

Mr. Frank Likely: I am from Charlottetown and being from the Island I am interested in the arrangement that they have with the joint federal-provincial comprehensive development plan. In the division of the powers and the delegation I feel that this Board shows a lot that can be used, because it is comprehensive and surely if there are no problems between the provinces, according to the P.E.I. plan which includes everything from grants to education up, surely any delegation should be able to solve their problems outside. Also I would like to ask the question on the time limit. This development plan is a 15-year plan which has been agreed upon by both the governments concerned. Could not a similar time limit be agreed upon through the delegation of the powers of one government to another in the same manner as they have for the development plan for the third body?

Mr. MacPherson: I guess we have been picked up a couple of times tonight for advocating immediate breaking of the delegation arrangement. Perhaps we should have considered more closely agreed upon time limits for a delegation arrangement. I think what Mr. Likely said about two governments getting together and agreeing on a time limit for a delegation beforehand, is certainly a good idea.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: These regional economic development plans, if I understand them correctly, are not a question of delegation, but a question of co-operative federalism where they are not really delegating jurisdiction to another jurisdiction, but they are two levels of government which have jurisdiction in the same field, more or less, and they are co-operating through an agreement to do something. But they are not delegating. For example, the plan in P.E.I. and there is also a plan in operation in New Brunswick now under the Minister of Regional Economic Expansion. The agreement arises from powers that both the federal government and the province have, but they are not transferring their powers to one another or giving them away. So it is a different type of thing really.

Now perhaps you could use these type of shared programs. You know some of the things that have been learned through the shared programs could be applied in the delegation field, but it is a completely different thing. The courts have ruled, as the witnesses have pointed out, that delegation of powers is illegal under the present Constitution. But the type of thing they have in P.E.I. is not illegal.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps it is fair to say though, as I think I myself suggested a few moments ago, that this is an alternative to delegations from the financial viewpoint, even though, for instance, the federal government has no power explicitly in the realm of education and the realm of highways, the federal government has still managed to give grants to the provinces in these areas using this type of conditional

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur, je vous invite à prendre la parole.

M. Frank Likely: Je suis de Charlottetown également et puisque je viens de l'Île, je porte le plus vif intérêt aux accords des gouvernements fédéral et provinciaux pour ce qui est du plan d'ensemble de développement. Quant au partage des pouvoirs et de leur délégation, la Commission en question a proposé des idées excellentes qui touchent l'ensemble du problème. En outre, s'il n'y a pas de tension entre les provinces, le programme de l'Île-du-Prince-Édouard qui tient compte des subventions et de l'éducation, inciterait toute délégation à résoudre leurs problèmes à l'extérieur. Et que dire des délais accordés? Ce programme de développement s'étend sur 15 années par suite d'une entente entre deux gouvernements intéressés. Ne pourrions-nous pas nous entendre sur ces délais? Le gouvernement déléguerait ses pouvoirs à un autre gouvernement ainsi qu'on l'a fait pour le troisième organisme du plan de développement?

M. MacPherson: Je crois qu'on nous a tapé sur les doigts plusieurs fois ce soir parce que nous aurions appuyé la rupture immédiate de cette entente. D'ailleurs, pour passer un accord de délégation, il eut mieux valu s'entendre sur les questions de délai; M. Likely ne vient-il pas d'ailleurs d'émettre cette opinion?

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Les plans régionaux de développement économique, si je comprends bien, sont étrangers à la délégation; il s'agit bien plutôt d'une question de fédéralisme coopératif ou l'on ne délègue pas une compétence à une autre compétence. Deux paliers gouvernementaux ont la compétence dans un même domaine et grâce à une entente, ils collaborent pour prendre certaines initiatives. Mais ils ne délèguent pas. Par exemple, le plan de l'Île-du-Prince-Édouard et les plans au Nouveau-Brunswick qui ont l'aide du ministre de l'Expansion économique régionale. Les ententes se font entre deux gouvernements mais il n'y a pas transfert de pouvoirs d'un gouvernement à l'autre.

Par exemple, vous pouvez faire appel à ces genres de programmes partagés. Il serait sage de se servir de l'expérience des programmes partagés et de l'appliquer au domaine de délégation, mais, malheureusement, la délégation des pouvoirs n'est pas légale aux termes de la Constitution actuelle. En revanche, la formule adoptée à l'Île-du-Prince-Édouard n'est pas illégale.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je proposais moi-même qu'il s'agit là d'une autre solution à la délégation du point de vue financier, même si le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoirs explicites dans le domaine de l'éducation ou des grandes routes. Le gouvernement fédéral a quand même réussi à accorder des subventions aux provinces dans ce domaine utilisant la formule de subventions conditionnelles. Donc, je crois que c'est un point

[Texte]

grant device. So I think it is quite valid to raise this in the discussion. This is another way of achieving the same result of more flexibility in the Constitution. Mr. Likely.

Mr. Likely: If I might answer, the P.E.I. federal development plan is a comprehensive one, including everything from education on and that there is a joint advisory board of the two levels of government which must ratify any money proposals. Therefore, this board has been delegated all the powers, because without the money you cannot do anything.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Are there any further comments from the floor? Yes?

Mr. Barry Dewar: The delegation of any powers, or the exercise of powers by any government, federal or provincial, requires expenditures. Now, if one province feels that it can delegate perhaps its authority in education to the federal government, therefore the federal government is going to have to pay the expenses for that particular field. Perhaps another province feels that it does not want to delegate its powers in education to the federal government, but yet it feels that it should have an alternate means of getting aid from the government so that it can properly exercise the powers itself. Therefore, this business of delegating powers perhaps is going to make some provinces feel coerced into delegating the powers to the government so they can be dealt with as well as in another province. Would you like to comment on that?

Mr. MacPherson: You are right. It may make some provinces feel that they are being discriminated against and financial compensation in some form may have to be made for them. A government, if it felt this way, would have two alternatives. Firstly, to talk it over behind the scenes with the federal government and try to come up with some workable arrangement of financial compensation. If this did not work, then they would have the right to appeal to the courts and try to get the original delegation declared null and void. But you are right. Some provinces may feel that they are being discriminated against by a delegation arrangement between the federal government and the provinces. They do have ways of righting the situation.

Mr. Allmand: May I ask the witness a question on this?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. Did you have another question that you wanted to ask?

Mr. Allmand: This is the one.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right.

Mr. Allmand: In the booklet that the federal government put forward as proposals on the spending power, they suggested, when the federal government was involved in shared programs with many provinces and some provinces did not participate, that there would be financial compensation to that province, but that the money not go to the provincial government, but that it go to the people of that province.

For example, let us say you have all the provinces participating in medicare except one and let us say under your system they delegate to the federal government for medicare. What do you think about the proposal of the

[Interprétation]

valable à soulever et une autre façon d'assouplir la Constitution. Monsieur Likely.

M. Likely: Même le plan fédéral de développement à l'Île-du-Prince-Édouard est un plan complet qui englobe l'éducation et bien d'autres aspects socio-économiques. Il y a une commission consultative mixte aux deux paliers gouvernementaux qui doit ratifier toute proposition financière. Donc, cette commission s'est vue déléguer tous les pouvoirs car sans argent on ne peut rien faire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Le grand public a-t-il des commentaires?

M. Barry Dewar: La délégation des pouvoirs, ou l'exercice des pouvoirs de la part du gouvernement fédéral ou provincial, suppose des dépenses. Si une province estime qu'en matière d'éducation elle peut déléguer son autorité au gouvernement fédéral, celui-ci devra en défrayer les dépenses. Il se peut qu'une autre province préfère ne pas déléguer ses pouvoirs dans le domaine de l'éducation, mais croit qu'elle doit obtenir l'aide financière du gouvernement pour qu'elle puisse elle-même exercer ses pouvoirs. Donc, on peut peut-être parler de coercition exercée contre certaines provinces qui se sentent obligées de déléguer leurs pouvoirs au gouvernement fédéral pour que ce dernier les traite aussi bien que les autres. Qu'en dites-vous?

M. MacPherson: Oui, certaines provinces vont croire qu'elles sont l'objet d'une distinction injuste et il faudrait peut-être les indemniser. D'une autre façon, le gouvernement peut envisager deux solutions possibles. D'abord, négocier avec le gouvernement et essayer de décider une formule d'indemnisation. Puis, si cela ne réussit pas, ils pourront s'adresser à la Cour pour que la délégation des pouvoirs soit déclarée nulle. Si certaines provinces sentent qu'elles font l'objet d'une distinction injuste, elles peuvent donc rectifier la situation.

M. Allmand: Puis-je poser une questions au témoin?

Le coprésident (M. MacGuigan): N'aviez-vous pas une autre question à poser?

M. Allmand: C'était la même question.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Allmand: Dans la brochure publiée par le gouvernement sur les pouvoirs de dépenser, il est mis que lorsque le gouvernement s'engage dans les programmes partagés avec les provinces et que certaines provinces n'y participent pas, une indemnisation serait consentie dont le peuple profiterait et non pas le gouvernement provincial. Alors, disons que toutes les provinces participent à l'assurance-santé sauf une province; ces provinces participantes délégueraient au gouvernement fédéral pour les soins hospitaliers. Que dire de la proposition du gouvernement? Croyez-vous que l'indemnisation à la province doit être consentie au gouvernement pour faire ce qu'il croit

[Text]

government? Do you think that the compensation to the province should be to the government of the province to do with the money whatever they like, or should the federal government send cheques each year, or rebates on taxes to the individuals in the province so that they can do with the money as they like?

In other words, should the compensation that would result from your appeal to the courts, if compensation is ordered, be to the people of the province who do not participate or should it be a lump sum to the provincial government and let them decide what they wish?

Mr. MacPherson: Yes, I see.

Mr. Allmand: Have you thought about that?

Mr. MacPherson: Not really, no. But I would imagine the people would kind of like to get the money back themselves. I know I would. Perhaps this would be something that you could have decided by the people in some form of a ballot or referendum or some form like this. But you are saying that the federal government has proposed that it go straight back to the people?

Mr. Allmand: The federal government in its proposal suggests that if a province does not participate they make financial compensation to the people of the province, rather than the government. Let us say all the provinces in Canada, except Ontario, participate in a federal-provincial program. Instead of paying so many millions of dollars to the Ontario government for what they would have received under that program, if they had participated, they suggest that this money be given back to the individuals, I suppose either directly through cheques or through income tax rebates.

Mr. McPherson: Do the provinces agree with this?

Mr. Allmand: Well, it is still under discussion. There has been a lot of opposition; the provinces do not like it.

Mr. MacPherson: I can see why.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, in order to give the presenters of the other brief adequate time to present their brief and for us to have a dialogue with them, I say perhaps we ought to bring to a close this discussion on the first brief. I need hardly say that the Committee has been very interested in the brief which has been presented to us and we are most grateful to Mr. Jim MacPherson who presented it and to the other students who worked with him, Bill MacDonald, Jamie Patton, Peter Phipps and Miss Angelika Weiland. We are in their debt.

As the students are leaving I might perhaps also thank Professor Adamson who I think may have inspired these students to this activity and who in return has earned the credit of several footnotes in the brief. Would those who would like to present the other brief now come forward, all five of them.

Ladies and gentlemen, this next brief is on the subject of the Senate. It will be presented to us by Mr. R. A. Campbell, a second year student at Acadia who comes from Halifax. He will be assisted by Elaine Clark, Gary Grant, Darryl Ross and Sandra Smith. He, of course, has

[Interpretation]

bon ou envoyer des remises d'impôt aux particuliers de la province?

En d'autres termes l'indemnisation consentie qui proviendrait du recours au tribunal devrait-elle être versée à la population ou au gouvernement provincial?

M. MacPherson: Je vois.

M. Allmand: Avez-vous songé à cela?

M. MacPherson: Non. Je crois que les gens aimeraient toucher cette somme. Je sais que ce serait mon cas. De toute façon, la population pourrait en décider grâce à un referendum ou au scrutin. Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral a proposé que cette somme soit retournée directement à la population?

M. Allmand: Le gouvernement propose que le remboursement se fasse à la population quand une province n'est pas participante. Par exemple, si l'ensemble des provinces, participent à un programme, et que l'Ontario est une exception, au lieu de verser X millions de dollars au gouvernement pour son adhésion participation au programme, elle proposera plutôt que l'argent soit remboursé directement au particulier par chèque ou par des remises d'impôt.

M. MacPherson: Les provinces sont-elles d'accord avec cette proposition?

M. Allmand: Je crois qu'on en discute toujours. Je crois que les provinces ne se sont pas toutes mises d'accord.

M. MacPherson: J'en saisis le pourquoi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, donnons à ceux qui vont présenter d'autres mémoires l'occasion de le faire et accordons-nous le temps d'entamer avec eux un dialogue. Nous ferions mieux alors de terminer le débat concernant ce premier mémoire. Nous avons porté le plus vif intérêt au contenu de ce mémoire et nous sommes reconnaissants à M. Jim MacPherson qui l'a présenté ainsi qu'aux autres étudiants qui ont participé à sa présentation. MM. Bill MacDonald, Jamie Patton, Peter Phipps et M^{lle} Angelika Weiland. Nous les en remercions.

Puisque les étudiants nous quittent, je dois aussi remercier le professeur Adamson qui nous a enrichis de ses renvois en bas de page et qui a inspiré les étudiants à participer à cette activité. Les autres étudiants qui ont préparé l'autre mémoire voudraient-ils s'avancer?

Mesdames et messieurs, le prochain mémoire porte sur le Sénat. Il sera présenté par M. R. A. Campbell, étudiant en deuxième année à l'université d'Acadia. Il vient d'Halifax. Lui viendront en aide M^{lle} Elaine Clark, M. Gary Grant, M. Darryl Ross et M^{lle} Sandra Smith. Ils ont tous travaillé de concert dans la préparation de ce mémoire. Monsieur Campbell.

[Texte]

been assisted by them and they have all worked together in the preparation of this brief. Mr. Campbell.

Mr. R. A. Campbell: I have here the abstract that sums up our proposals. We list them under three headings: role, appointment and functions of the Senate. If I may just read it to you and then explain from there.

Firstly, on "role" we include three clauses here. (1) Adequate protection for provincial and/or sectional rights. (2) An added discussant and participant in the central legislative process. (3) Recognition of its role as an impartial body.

• 2100

Under "Appointments" we have two major headings and then underneath it you will notice—for those who do not have the brief I may as well read them and explain as I go along...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Could you perhaps develop the role little bit more fully as you go along, or are you planning to deal with that subsequently?

Mr. Campbell: Well, yes, I do have an introduction afterwards to try to sum it up.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right.

Mr. Campbell: Under "Appointments" there are two major clauses. One, we are all in agreement that the method of appointment should remain independent of the direct electoral process and, two, a direct provincial voice in the choice of senators. Under this particular heading there were three areas that some of us agreed on and some of us did not: first, provinces and central governments share jurisdiction over appointments to the Senate; second, using the same regional distribution, allow for proportional appointments of minority groups as they are represented across Canada and, three—and the most radical proposal—re-arrange the representation to guarantee one half of the content of the Senate be French and the other half English.

Finally, under the third major heading "The Functions of the Senate", one: consideration of legislation whether initiated by the Commons or introduced by the Senate and, two, have the Senate as a semi-judiciary body.

This paper is primarily one of comparison. We deal with Australia, West Germany and Pakistan. Australia, because this is where we discussed the issue of direct electoral appointments and Pakistan and West Germany because they are federal states that have been re-organized since the war; and since the war there has been a great sort of resurgence of definition of just what our federal system is because this is perhaps the most important point in finding the role for the Senate in such a system of government.

If I may just read you the introduction we have here: Co-operative federalism has become an increasingly employed term in outlining the nature of a modern federal system in Canada. Basically, co-operative federalism refers to the phenomenon of a growing interdependence of central and provincial powers to fiscal policies since the depression, thus forcing the need for concurrent

[Interprétation]

M. R. A. Campbell: J'ai devant moi l'abrégé qui résume nos propositions. Les trois rubriques sont les suivantes: rôle, nomination et fonctions du Sénat. Puis-je vous en faire lecture?

D'abord le rôle, comporte trois clauses: protection adéquate pour les droits provinciaux ou sectionnels; deuxièmement, une participation et discussion accrue en matière de processus législatif central; troisièmement, reconnaissance de son rôle en temps qu'organisme impartial.

Deuxièmement en ce qui concerne les nominations ceux qui ont lu le mémoire...

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourriez-vous peut-être développer un peu plus la question du rôle ou peut-être avez-vous l'intention de le faire plus tard?

M. Campbell: Oui je reviendrai un peu plus tard là-dessus.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Campbell: Donc en ce qui concerne les nominations, il y a deux clauses principales. Premièrement nous pensons que la méthode de nomination devrait être indépendante du processus électoral direct et deuxièmement il devrait y avoir une voix provinciale dans le choix des sénateurs. Il y a trois secteurs sur lesquels nous nous entendons plus ou moins, premièrement les provinces et les gouvernements centraux partagent la juridiction en matière de nominations au Sénat, deuxièmement impliquant la même répartition régionale, permettre les nominations proportionnelles des groupes minoritaires représentés au Canada, et troisièmement, ce qui est un peu plus radical, réarranger leur présentation pour garantir que la moitié du sénat soit française et l'autre moitié anglaise.

Enfin, sous la troisième rubrique, *Fonctions du Sénat*, que le sénat étudie les lois qu'elles soient présentées par les communes ou par le Sénat et deuxièmement que le Sénat soit un organisme semi-judiciaire.

Notre document a établi des comparaisons. Nous faisons affaires avec d'autres pays notamment l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et le Pakistan. En ce qui concerne l'Australie nous avons parlé de nominations électorales directes. Le Pakistan et l'Allemagne de l'Ouest car il s'agit d'états fédéraux réorganisés depuis la guerre et puisqu'il y a eu depuis l'après-guerre une renaissance considérable des définitions des systèmes fédéraux, c'est le point sans doute le plus important pour déterminer le rôle du Sénat dans un tel système de gouvernement.

Je vais vous lire l'introduction que nous avons ici: Le fédéralisme coopératif est un terme employé de plus en plus pour préciser le système fédéral moderne au Canada. Il y a donc une interdépendance de plus en plus grande entre les pouvoirs ce qui exige l'application de pouvoirs

[Text]

powers in the BNA Act. Now, with the debate on the Constitution well under way, the implications of this interdependence bring the question of the role of the Senate into greater prominence. Should this upper chamber continue to remain the anachronism we believe it is, or should a more thoughtful examination be given to this body to see if it could rid itself of the stigma of uselessness?

The following sections seek to define the initial role of the chamber and then they examine the upper house in Australia, Pakistan and West Germany. As a result of these comparisons some rather interesting conclusions become apparent. The most radical scheme, that of Pakistan—which sort of parallels the proposal for a completely bicultural senate, half English and half French—follows the example which parallels Canada to the greatest degree.

Most upper chambers are consistently established with the express purpose of safeguarding minority rights but, apart from initial safeguards upon the Maritimes and Quebec, very little thought was given to strong ethnic representation. Until 1958, for example, no Indian had been appointed to the Senate, but the lack of anger among libertarians or Indians themselves prior to 1958 clearly illustrates the fossilization of this institution. The House of Commons, perhaps by default, has served as a front line for defence of minority rights.

It is a strong argument today in many circles that the ability of other parliamentary institutions to by-pass the Senate over minority issues and civil rights, speaks for the strength of the status quo and therefore should be maintained. Nowhere is the system of legislative inertia more apparent than in the Senate. The Australian Upper House and the Canadian Senate, by each reflecting a similarity in common balances of power, have little time or, in most cases, lack the desire to adequately review most pieces of legislation approved by the lower house.

In the Australian Senate, especially with half the membership rotating every three years to test the electorate, the government has rarely had to face an opposition power controlling the upper house, although at times its majority has been smaller than in the House of Representatives.

West Germany's method of selection, however, reflects an immensely more useful chamber. Basically, a very closely defined veto power, suspensive and absolute, gives delegates a lucid appraisal of the nature of Lander rights. Lander refers to the specific regional areas or states in Germany. The Bundestag, or the upper house, by further allowing the radical solution of direct law and government representation—what in Canada would be termed, a glorified federal-provincial conference—soon creates delegates from civil servants who, as technocrats, grind out legislation. By a simple modification of the appointment procedure, the entire question of bicameral representation is totally altered. It is not difficult to see how the scope of a constitution may quickly follow suit.

Another difficulty with the Canadian Senate is its inability to be taken seriously as an impartial body. The Canadian Senate has always taken pride in its autonomy from the Commons but with the combined presence of political parties and an elected Senate in a parliamentary system, regional identification of the Australian senators

[Interpretation]

concomitants dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Les conséquences de cette interdépendance mettent en valeur le rôle du Sénat. Si la Chambre Haute continue d'être l'anachronisme qu'elle est ou alors il faudrait supprimer l'inutilité de cette Chambre.

Nous avons donc étudié les Chambres hautes en Australie au Pakistan et en Allemagne de l'Ouest. Par suite de ces comparaisons nous avons conclu que le régime le plus intéressant, le plus nouveau est celui du Pakistan, il y aurait par exemple quelque chose de parallèle au Canada, mi-français, mi-anglais.

La plupart des Chambres Hautes sont établies en vue de sauvegarder les droits des minorités mais en plus de ces sauvegardes pour les Maritimes et le Québec on ne peut pas songer aux représentations ethniques. A venir jusqu'en 1958, aucun Indien n'avait été nommé au Sénat. Mais ceux qui défendent les libertés civiles ou les Indiens eux-mêmes n'avaient jamais pris l'initiative à ce sujet avant 1958. La Chambre des communes a pu servir de ligne de front pour la défense des droits de minorités. Bien des gens pensent que l'on peut ne pas s'occuper du Sénat en ce qui concerne les questions des minorités et des droits civils. Nulle part l'inertie législative n'est plus grande qu'au Sénat. La Chambre haute en Australie et le Sénat canadien qui résistent une certaine séminarité n'ont pas le temps ou le désir de reviser toutes les lois approuvées par la Chambre basse.

Le Sénat australien dont la moitié des membres font un roulement tous les trois ans, le gouvernement n'a jamais eu à faire face à l'opposition de la Chambre haute même si parfois sa majorité était plus petite que celle de la Chambre des représentants.

Toutefois, la méthode de sélection en Allemagne de l'Ouest reflète l'utilité accrue de cette Chambre. Les délégués ont une évaluation lucide de la nature des droits des *Landers*, c'est-à-dire, méthode des divers états constitués en Allemagne fédérale. Le *Bundestag* ou la Chambre haute en permettant la solution radicale de représentation directe des lois et de la représentation ce qui au Canada s'appellerait une conférence fédérale-provinciale, glorifiée si l'on peut dire, nomme des délégués chez les politiques et un Sénat élu, l'identification régionale des lois. Il n'est pas difficile de voir quelle serait l'orientation de la Constitution.

Un autre difficulté concernant le Sénat canadien c'est qu'il est difficile de prendre son impartialité au sérieux. Le Sénat a toujours été fier de son autonomie vis-à-vis la Chambre des communes mais avec un mélange des partis politiques et un Sénat élu, l'identification régionale des sénateurs australiens se perd dans l'ensemble des politiques nationales. La discipline de parti nie l'existence même de la Chambre haute. Jusqu'à un certain degré, l'isolement du Sénat canadien permet des réformes utiles.

Le gouvernement fédéral accepte, en principe, de raffermir au Canada, la participation provinciale et je cite ici un petit passage:

...la méthode de sélection des sénateurs par les provinces pourrait se faire par nomination des gouvernements provinciaux avec ou sans l'approbation de leurs assemblées législatives, selon la constitution de chaque province.

Le Pakistan fournit un exemple unique au Canada. Le Pakistan occidental a plus de régions que celui de l'Est

[Texte]

is lost in the "bandwagon" effects of national party politics. Party discipline then combines the two chambers and totally negates the Upper House. To some degree the isolation of the Senate in Canada leaves the potential there for meaningful reform.

Certainly the federal government agrees in principle to the strengthening in this country of provincial participation in the decision-making process. And I quote this little passage here:

... the method of selection of Senators by the provinces could be by nomination of the provincial governments acting with or without the approval of their legislatures, depending on each provincial constitution.

Pakistan provides a unique example to Canada. West Pakistan possesses more regions than East Pakistan; the latter considered being a victim of regional economic disparity, as Quebec is considered the same in Canada. East Pakistan has a single culture, Bengali, yet suffers from the Hindu presence which, I may add, is the same sort of situation in Quebec, with a strong English minority nevertheless.

In the outline of the development of the Pakistani Constitution several areas should be noted. First, a great deal of importance was paid to the meetings of joint sessions of the two houses—the House of Units being the upper chamber and the House of the People the lower chamber. Translated on other levels of regional confidence, a good equivalent representation in the Senate could be balanced by population representation. However, in the final analysis with Pakistan a liberal concept of two nations had to be mutually understood. Total proportional representation for both states was the same. Pakistan in order to save a federation divided the multi-dialectic and religious spectrums into two societies, one containing a Hindu community nearly a quarter of the population.

Theoretically, the author of this—myself—shares the view of a totally bicultural upper house.

A senate where half the delegates represented French Canada would be best stop-gap measure while the final place of the two founding cultures is determined in our history. In any test of federalism it must always be remembered what elements of the state are most valuable when final priorities amongst the regions and the ethnic groups are determined. The major concerns in the lists of Senate Reform Proposals are Role and Appointment. The functions of the Senate should be determined after those of Role and Appointment are decided.

That pretty well sums up what the other members of this brief have written. Shall I turn over to questions now?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that might be appropriate at this stage.

This has been a very helpful brief and the analysis of the other forms of government which it contains will also be very helpful to us I suspect that later in our Committee hearings we may have to hear experts from these countries—the ones that we consider to be the most useful—and this will certainly help us not only to give us a good introduction to the question now, but help us to decide which countries are the most useful for us to look at in terms of their experience with the Senate.

[Interprétation]

qui est considéré comme une victime en matière de disparité économique régionale tout comme le Québec l'est au Canada. Le Pakistan oriental a une seule culture, le Bengali, qui souffre de la présence des Hindous, comme le Québec, par exemple qui a une forte minorité anglaise.

Dans l'élaboration de la constitution du Pakistan, il faut noter diverses choses. En premier lieu, on a accordé beaucoup d'importance aux réunions conjointes des deux Chambres, soit le Sénat et la Chambre basse. Une bonne représentation équivalente au Sénat peut être équilibrée par la représentation du peuple. Toutefois, en dernière analyse, avec le Pakistan un principe libéral de deux nations a dû être compris mutuellement. La représentation totale proportionnelle des deux états était la même. Le Pakistan, en vue de sauver une fédération, a divisé les divers groupes ayant plusieurs dialectes et plusieurs religions, en deux sociétés, dont l'une comprend une collectivité hindoue représentant le quart de la population.

En principe j'opterais pour un sénat biculturel.

Un sénat où la moitié des membres représenterait le Canada français serait la meilleure mesure-tampon puisque les deux cultures sont à la base de notre histoire. Il ne faut pas oublier les éléments les plus importants lorsqu'il s'agit de déterminer les priorités des régions et des groupes ethniques. La principale préoccupation dans la liste des propositions de réforme sénatoriale sont: le rôle et les nominations. Les fonctions du Sénat doivent être déterminées subséquentement.

Eh bien cela résume assez bien, je pense, ce que nous voulions dire à ce sujet. Dois-je passer aux questions?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que ce serait très bien.

C'est un mémoire très utile et l'étude des autres gouvernements qu'il comporte, nous sera très utile. Je pense que plus tard au cours de nos audiences, nous ferons venir des spécialistes de ces pays et ceci va certainement nous aider, ceci non seulement nous initie à la question mais ceci nous aidera à déterminer quel serait le pays le plus utile à étudier à ce sujet.

Puisqu'il n'y a qu'un sénateur ici je me permettrai d'ajouter que le premier Indien a été nommé au Sénat en

[Text]

Since there is only one senator here this evening, perhaps I may be permitted to add one bit of perspective to one of your comments to the effect that the first Indian was appointed to the Senate only in 1958. The first Indian was elected to the House of Commons only in 1968. Perhaps the reason for this is not so much the fossilization of the Senate, whether or not that be a fact, but rather the weakness of this group in political terms in Canada. I suspect that is a more accurate reason for that particular phenomenon.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, they did not have the vote until 1959.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is right. As Mr. Dinsdale points out, I am sure that is an important aspect of the problem.

The first questioner will be Mr. Osler.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. I never thought when I ran for Parliament that I would be a defender of the Senate, Mr. Chairman. My own view has turned me in the direction of becoming a defender of the Senate from what I have seen since being elected in 1968.

I do not know anything about the Senate in the old days. I do not know anything about why or how it slipped, and I am sure it did slip and perhaps did not function very well. But the Senate that I have seen since 1968 is working very hard. The only thing wrong with the Senate since 1968, in my opinion, has been caused by the gentleman who runs the House of Commons who is my boss. He left the vacancies for a long time and he left those senators who were able to walk far overworked. There are some very old ones in there who may or may not have served well, but I think that the present Senate—especially with the addition of the people who have finally been put in—is a chamber that should not be underrated with the proviso that I think it has no credence among the people at large because it is not elected; so we might disagree on that point because of your brief.

I think it would be a mistake to downgrade the Senate because I think the Senate is showing real signs of life and help, and it is doing an awful lot of work both in the committee system and in originating bills that subsequently come to the House and in drastically amending some of the stuff that comes to it from the House of Commons that needs amending and that has perhaps not been put together as well as it should have been. They have been very helpful in the amendment of bills and keeping us on the right track. They have shown some independence because I have heard our own House Leader occasionally sounding very annoyed at the depth of change that the Senate has initiated on what he considered to be perfectly good bills until the Senate had taken a look at them. I think that they have improved our legislation greatly in the past couple of years on many occasions.

Having given that little speech on behalf of the Senate, I would now like to ask.... I beg your pardon?

Mr. Dinsdale: Are you preaching for a call?

Mr. Osler: I do not think I will need one for years yet, Walter—we are on different sides of the House.

[Interpretation]

1958. Le premier Indien n'a été élu à la Chambre des communes qu'en 1968. Ce n'est pas la fossilisation du Sénat qui explique ce fait mais plutôt la faiblesse de ce groupe du point de vue politique au Canada. Je pense que c'est ce qui explique le mieux ce phénomène.

Monsieur Dinsdale: Ils n'ont pas eu le droit de vote avant 1959.

Le coprésident: C'est exact. C'est un aspect important. Monsieur Osler alors.

M. Osler: Lorsque je me suis présenté comme député je ne pensais jamais me faire le défenseur du Sénat, monsieur le président. Mais d'après ce que j'ai vu depuis que j'ai été élu en 1968, je suis devenu le défenseur du Sénat.

Je ne sais rien du Sénat d'autrefois. Je ne sais pas pourquoi ni comment il put glisser dans ces ornières mais le Sénat que je connais depuis 1968 travaille très fort et, à mon avis, ce qui ne va pas au Sénat depuis 1968 a été causé par celui qui dirige la Chambre des communes, c'est-à-dire mon chef. Il a laissé les vacances très longtemps sans remplacement et les sénateurs qui pouvaient travailler ont été surchargés de travail. Il y a peut-être de très vieux sénateurs qui n'ont pas bien travaillé, mais il y a les nouveaux qui ont été nommés dernièrement et nous ne devrions pas sous-estimer cette Chambre. Évidemment il n'y a pas beaucoup de foi au sujet du Sénat dans la population parce que ce n'est pas une Chambre élue.

Il serait malheureux de trop critiquer le Sénat parce qu'il a manifesté un sens de vitalité extraordinaire au Comité et il a pris l'initiative de projets de loi qui sont ensuite venus à la Chambre et qui ont finalement modifié radicalement des lois provenant de la Chambre des communes. Je pense que le Sénat a été extrêmement utile. Il nous a remis dans la bonne voie, car j'ai entendu le leader de la Chambre, se déclarer fort bouleversé par les modifications apportées par le Sénat aux projets de loi de la Chambre des communes qui, à ses yeux, étaient excellentes. J'estime que le Sénat a grandement amélioré notre législation au cours des dernières années.

Alors ceci étant dit, pour défendre le Sénat je voudrais...

M. Dinsdale: Est-ce que vous prêchez pour votre paroisse?

M. Osler: Pas avant bien des années, nous ne sommes pas du même côté de la Chambre.

[Texte]

Anyway, my first question is: are you sure, in your group, that all provinces in Canada are fit to be bona fide representatives of regional points of view on the federal scene?

Mr. Campbell: Are they fit or do they actually...

Mr. Osler: Are they fit? By accident of history there were four provinces that joined Confederation and I think at least two of them are genuine articles, Ontario and Quebec. I am not so sure of any of the rest of them. I really think that the Maritimers are a Maritime group. I really think that the Prairies are a Prairie group. I am not advocating union or anything else, but I am saying when you are looking at the federal point of view is it necessary to have the Province of Nova Scotia have the input to that point of view, or is it just somebody from the area of the Maritimes who should put in that point of view? Do you see what I am getting at? Does it have to be a thing of the provincial parliament?

Mr. Campbell: I think you are ignoring one area of the Maritimes especially. That would be the strong French-Canadian areas of New Brunswick and parts of Nova Scotia. Generally, I think I would find a great deal of support for that argument, but on the other hand keeping in mind the ethnic factor, I would think you would have to consider this very carefully and re-evaluate just in past sort of precedence whether the needs of the Atlantic region have pretty well compared province by province, and that the French-Canadian minority has been along this line.

To my mind, there is a great split in New Brunswick that I think would necessitate that province to have some definition in its representation with the French and the English, especially as regional elections in New Brunswick have shown the tendency for one sort of ethnic group to go along one party line and the other party line to go along the other party line.

Mr. Osler: This, though, is precisely what I am worried about. If you are talking about two major ethnic groups, for the sake of argument—I will not quite admit that—I do not think that anybody with the exception of Quebec initiated pressure for the betterment of the French-Canadian people other than the House of Commons. The House of Commons is the instrument whereby we have got the languages bill through and we have put pressure on the provincial governments to co-operate.

Mr. Campbell: My question is: should the Senate not achieve a greater recognition for that particular role and develop it from there.

Mr. Osler: Yes, but if Quebec were a region, which I believe it to be, a natural region of its own, I do not think that Quebec has any right as a region to be the spokesman for French Canada because I have 35,000 French-Canadians in Manitoba who have been there as long as an awful lot of Quebecers have. I feel it is a privilege that we should have representatives from them in either or both houses. The ethnic thing I will not divide on a regional basis. I think we cannot mix the two together. There is an ethnic problem and there is a regional problem.

Mr. Campbell: I would agree with that. I also must add that it is something that we have not quite solved in

[Interprétation]

Êtes-vous certains que toutes les provinces canadiennes sont, je dirais, de nature à représenter de bonne foi des points de vue régionaux au plan fédéral?

M. Campbell: Sont-elles en état de ou...

M. Osler: Par accident de l'histoire évidemment quatre provinces se sont unies à la Confédération d'abord, il y avait l'Ontario et le Québec qui sont de véritables régions. En ce qui concerne les autres provinces eh bien! on peut les regrouper différemment; il y a les Maritimes, il y a les provinces des Prairies par exemple. Du point de vue fédéral, est-ce qu'il faudrait que la province de la Nouvelle-Écosse, par exemple, exprime un point de vue régional comme ceci ou est-ce que ça ne serait pas plutôt quelqu'un représentant l'ensemble des Maritimes? Vous comprenez? Est-ce que ces nominations devraient être faites par les gouvernements provinciaux?

M. Campbell: Dans le cas des Maritimes, je pense que vous oubliez les régions canadiennes-françaises du Nouveau-Brunswick et de certaines parties de la Nouvelle-Écosse. D'une façon générale je pense qu'on appuie largement cette thèse mais en tenant compte du facteur ethnique, je pense qu'il faut étudier ceci avec le plus grand sérieux et réévaluer les questions de précédence.

A mon avis, il y a une cisure considérable au Nouveau-Brunswick et je pense que cette province devrait redéfinir sa représentation en ce qui concerne les groupes français et anglais. Les élections régionales au Nouveau-Brunswick l'ont illustré d'ailleurs. Il y a un groupe ethnique qui vote pour un parti et un autre groupe ethnique qui vote pour un autre parti politique.

M. Osler: Voilà ce qui me préoccupe précisément. Si vous parlez de deux grands groupes ethniques, je n'admetts pas tout à fait cela. Je ne pense pas que quiconque, à l'exception du Québec, ait pris l'initiative d'exercer des pressions en vue d'améliorer la situation des Canadiens français sauf la Chambre des communes. La Chambre des communes est l'instrument qui nous a permis d'adopter les lois linguistiques et d'insister auprès des gouvernements provinciaux pour coopérer dans ce domaine.

M. Campbell: Le Sénat ne devrait-il pas développer ce rôle?

M. Osler: Oui, mais si le Québec est une région et je pense que le Québec est une région naturelle, je ne pense pas que le Québec ait le droit, à titre de région, de représenter ou d'être le porte-parole du Canada français car j'ai 35,000 Canadiens français au Manitoba qui ont droit d'être là et j'estime que nous devrions donc avoir des représentants canadien-français de là-bas dans les deux Chambres. Je pense qu'on ne peut pas diviser cette représentation régionale selon une division ethnique. Il y a un problème ethnique et il y a un problème régional.

M. Campbell: J'en conviens, voilà pourquoi nous ne nous sommes pas entendus sur ces deux questions.

[Text]

preparing this brief. This is why we have had disagreements in the two lines of thought.

It is very hard to sort of see where the priorities lie, to work out a system of regional representation and then figure your ethnic minorities into it. In Manitoba, for example, there is a large Ukrainian population. Where do they fit into the spectrum? I do not really know how to answer that other than by saying, I see your point.

Mr. Osler: If you will excuse me asking a question in a long way, Mr. Chairman. If you can separate these two into regional and ethnic problems, it seems to me that you get the beginning of a germ of a solution. You have two official languages in legislation now, with which I am in thorough agreement. Then you have a regional Quebec problem. You have a regional problem here. You have a regional problem in the Prairies. In that regional problem in the Prairies you have to find some way of satisfying the legitimate desires and demands of Ukrainians, Germans, Poles, whoever they may be. There is not a reason in the world why the federal government cannot help the provincial government to help those people express themselves in that region, but it is a far cry from saying it has a right to be an official language or anything like that. So it would be one of the regional problems of the Prairies, say, to help the Ukrainians, whereas it would not be in Nova Scotia. I am suggesting that it is a broader problem than necessarily a provincial political problem and I am wondering whether Senate appointments from a region, which was the original concept, is not perhaps right.

Mr. Campbell: How would you go about the appointments of the region? Would they be jointly—provincially and federally?

Mr. Osler: I would elect them.

Mr. Campbell: It has been our general experience from this paper that when you do elect—true, the Senate has been a bulwark for many of these problems to be satisfied, but nevertheless there is the element of party discipline which, I think, when introduced into the Senate would perhaps destroy many of the other points you made.

Mr. Osler: Is there not an element of party discipline in the Commons?

Mr. Campbell: Yes.

Mr. Osler: Then are you saying that a member of the Commons from Brandon-Souris or Winnipeg South Centre cannot adequately represent his area because of party discipline? I mean, 60 per cent our party will come from Ontario and Quebec, 60 or 70 per cent.

Mr. Campbell: But is that a guarantee of really safeguarding the regional and ethnic rights?

Mr. Osler: Is what a guarantee? The lack of discipline or the discipline?

Mr. Campbell: Well, what is eventually formulated of party discipline. It does not quite have strict discipline and therefore you would argue that they would have some chance to express themselves and perhaps even

[Interpretation]

Vous savez qu'il est très difficile de voir où se trouve les priorités afin d'arriver à un système de représentation notamment en ce qui concerne le Manitoba; vous avez un vaste secteur ukrainien, où se trouvent-ils situés dans cette gamme? Je ne sais y répondre sinon que je comprends votre point de vue.

M. Osler: Il me semble que si l'on peut diviser ces deux questions entre problèmes ethniques et problèmes régionaux, je pense que vous avez là le début d'une solution. Vous avez deux langues officielles et d'ailleurs je suis parfaitement d'accord avec cette loi-là; ensuite vous avez le problème régional du Québec. Vous avez donc un problème régional ici. Il y a un problème régional dans les Prairies et dans le cadre de ce problème régional dans les Prairies, vous devez trouver le moyen de répondre aux demandes légitimes des Polonais, des Ukrainiens, des Allemands, etc. Le fédéral devrait aider les provinces en vue de permettre à ces gens de s'exprimer dans ces régions. Ce n'est pas le problème de la Nouvelle-Écosse, mais ce serait un des problèmes régionaux des Prairies que d'aider les Ukrainiens. C'est un problème qui dépasse les cadres du problème provincial. Si les sénateurs étaient nommés par les régions et, c'était le principe de base, ne croyez-vous pas que ce serait préférable?

M. Campbell: Comment procéderiez-vous aux nominations régionales? Seraient-elles conjointes fédérale-provinciales?

M. Osler: Je les choisirais.

M. Campbell: Bien sûr que le Sénat a été un bouclier relativement à plusieurs de ces problèmes mais il y a aussi la question de la discipline de parti. Est-ce que cette discipline de parti une fois introduite au Sénat ne détruirait pas tous les avantages que vous avez mentionnés?

M. Osler: N'y a-t-il pas un élément de parti aux Communes?

M. Campbell: Oui.

M. Osler: Mais ne diriez-vous pas alors qu'un député de Brandon-Souris, ou par exemple, Winnipeg-Sud-Centre, ne peut pas représenter de façon satisfaisante leurs régions à cause de la discipline de parti? Car 60 p. 100 des membres de notre parti viennent de l'Ontario et du Québec, de 60 à 70 p. 100 même.

M. Campbell: Oui, mais est-ce que ceci est une garantie de sauvegarde des droits ethniques régionaux?

M. Osler: Quelle serait la garantie de l'absence de la discipline ou la discipline?

M. Campbell: Vous prétendez qu'ils pourraient s'exprimer en dépit de la discipline de parti? Cela s'est déjà produit. Est-ce bien ce que vous déclarez?

[Texte]

across party lines. It has happened in our past. Is this what you are saying? Is this what I understand you to say?

Mr. Osler: I would suggest that to be a good member from a region that is not Quebec or Ontario you sometimes have to bend party lines pretty far because you have this overwhelming majority and I see no reason why senators would not feel the same way.

What I am really worried about is, McGee was worried at the beginning and so was Galt if I remember rightly about the tyranny of the majority. We have seen this in the States and we have seen how it has wrecked the country, or it is potentially wrecking the country. We have gone exactly the opposite route which is to say that we do not want to have a tyranny of the majority, we want to have an ethnic mosaic, and we have had to do that because of the French and I think it will save us. I think if you do not have a counter to this representative by popular majority you are going to end up by having a tyranny of the majority.

Mr. Campbell: We have a rep by pop in this brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): They do have a counter to rep by pop, I think.

Mr. Osler: Yes, but if it is an appointed one will anybody believe them?

Mr. Campbell: Well, that is a very intangible thing.

Mr. Osler: Right. I would like to ask one question. Would you not feel that an alternative to your proposal for a Senate that is half French and half English would be to enshrine French rights in the Bill of Rights? You have French rights started on the language bill now; why could something like that not be in a bill of rights. I think it is suggested in the government paper.

Mr. Campbell: That might be a reasonable alternative, yes, but the scope of that goes further and further away. When we make this proposal about the Senate, we have to consider how this spills over into the Supreme Court, how it spills over into a charter of human rights.

Mr. Osler: Right.

Mr. Campbell: It is something I do not really think I am really capable of arguing. But, yes, I think that would be reasonable. We have not gone into the scope of the whole Constitution, which, of course, continually seems to reflect back on the Senate and I think will help to define the role of the Senate. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I might now call upon Senator Paul Yuzyk.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, first of all would like to commend this group for a very interesting and thorough examination of the role and function of the Senate. I would, of course, like you to expand on your basic theme after I have stated a few facts. I happen to be one of those people who was appointed to the Senate in 1963, people who represent a minority. Since that time I think perhaps, I have made some kind of an impact on Canadian life because I have taken my role very seriously. I

[Interprétation]

M. Osler: Je dis qu'être bon député régional quand on ne vient pas de l'Ontario ou du Québec, il faut parfois ne pas tout à fait respecter la discipline du parti car vous faites face à une majorité écrasante et je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas de même avec les sénateurs.

Ce qui m'inquiétait c'est que McGee s'inquiétait au début ainsi que Galt au sujet de la tyrannie de la majorité; nous l'avons vu aux États-Unis et c'est ce qui est en train de détruire le pays. Nous, nous avons pris la route contraire. Nous ne voulons pas l'opinion de la majorité, nous voulons plutôt une mosaïque ethnique et nous avons dû faire cela à cause des Français et c'est ce qui va nous sauver. Si nous n'avons pas un contrepois à cette représentation par population, nous devrons subir la tyrannie de la majorité.

M. Campbell: Nous avons la représentation par population dans ce mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois qu'il y a un contrepois à la représentation par population.

M. Osler: S'il s'agit de quelqu'un qui a été nommé est-ce qu'on le croira?

M. Campbell: C'est très difficile à dire.

M. Osler: Une autre solution de rechange pour cette proposition voulant que le Sénat soit à moitié francophone et à moitié anglophone est-ce que nous ne pourrions pas parer à cette situation grâce à la charte des droits de l'homme en y intégrant les droits linguistiques?

M. Campbell: Peut-être que oui, mais quand nous proposons cela pour le Sénat, il faut songer comment cela peut se déverser dans la Cour suprême et se refléter dans les droits de l'homme.

M. Osler: Exact.

M. Campbell: Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question, pourtant je trouve que votre proposition est raisonnable.

Nous n'avons pas étudié toute cette question de la constitution, qui concerne sans cesse le Sénat. Merci, monsieur le président.

Le président: Je vais passer la parole au sénateur Yuzyk.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, tout d'abord, je veux féliciter le groupe pour son examen en profondeur et très intéressant du rôle et de la fonction du Sénat. Moi-même j'aimerais pouvoir aller plus au fond dans l'étude de notre thème après avoir établi quelques faits. Je suis de ceux qui ont été nommés au Sénat en 1963 pour représenter un groupe minoritaire. Depuis ce moment, peut-être ai-je produit un certain impact sur la vie canadienne car j'ai pris mon rôle au

[Text]

should state that having been a professor of history—certainly not of Canadian history, although I have studied Canadian history, but of Russian history, and I have studied the Constitution,—I have always lamented the fact that in Canada the press have neglected to write about the Senate and analyse the work of the Senate.

I would like to commend you for the bibliography you have here. You will note that the most recent works on the Senate, MacKay's "The Unreformed Senate," 1962, and Kunz's work on "The Modern Senate of Canada, 1925-1963: Re-appraisal," does not in any way give us an in-depth study of what has happened in the Senate since 1963. I had at one time thought that I should write what is happening in the Senate but I have been so involved in so much work that I have had no time. Therefore, I would like to state just very briefly that since 1963, since these two basic works appeared, and they are excellent works—I would like to see other works of the same kind, and I would like the students such as your group to work on the Senate and find out what has happened in the meantime—briefly, there has been a sort of a quiet revolution. The Senate has been reforming itself internally and as a result the Senate has now acquired a vastly different image. I would say that even the functions of the Senate have changed considerably. I will say this is mainly due to the fact you have mentioned here, that the Senate is as good as its members are. If you have strong, active members in the Senate, the image of the Senate, of course improves, the work of the Senate increases.

If you study the work of the Senate over the past seven years, you will realize that the Senate has acquired the function which both you and Mr. Osler mentioned already of introducing private bills. The Senate has been introducing other bills of course, which are within its scope; that is, when they are not money bills. The Senate has gone farther than that, it has made some very thorough studies along the lines of Royal Commissions in Canada including the science policy of Canada and poverty. It has studied, as you know, divorce and that led to legislation in both houses. It has studied land use; it will be coming out with a report. The report I should say of the Mass Media Committee is coming out.

All of this testifies to the fact the Senate has been very active, particularly the dwindling Senate. It is only very recently that we have had appointments to the Senate. For the first time, I would say, we have cut across party lines and we now have appointments to the Senate, which I think are welcomed in general by the Canadian population, of men and women who can make an important contribution to the legislation of this country. Consequently, I am asking that students here in Canada pay particular attention to the work of the Senate so they will realize what has happened and may then make further suggestions. Many suggestions you have made are very good, but you will realize, because of the fact the Senate has acquired a new role and new work, and is going into the field of defending minority rights, that I will have occasion here to differ with some of the basic tenets of your proposals.

Mr. Osler has stated very wisely that Canada is a bilingual country. Since my maiden speech in the Senate in 1964, I have opposed the idea that we in Canada should promote biculturalism. I have always stated that if we want to do justice in Canada to the population and to

[Interpretation]

sérieux. Ayant été professeur histoire, pas d'histoire canadienne bien que je l'aie étudiée, mais d'histoire russe, j'ai étudié la Constitution et j'ai toujours déploré le fait qu'au Canada les journalistes ont laissé le Sénat de côté et n'ont pas parlé du travail du Sénat.

Je dois vous féliciter de votre bibliographie. Vous remarquerez que les travaux les plus récents sur le Sénat, *The Unreformed Senate*, 1962, de MacKay et *The Modern Senate of Canada, 1925-1963: Re-appraisal*, de Kunz, n'étudient pas à fond le travail du Sénat depuis 1963. Je croyais devoir écrire sur ce qui se passait au Sénat, mais j'ai eu tellement de travail que je n'ai pas eu le temps. C'est pour cette raison que je voudrais dire que, depuis 1963, depuis la parution de ces deux excellents volumes de base, je voudrais que d'autres livres de ce genre soient écrits et j'aimerais que les étudiants comme votre groupe travaillent sur cette question du Sénat pour découvrir ce qui s'est passé—bref, il y a eu une révolution tranquille du Sénat. Le Sénat s'est réformé et il jouit à l'heure actuelle d'une image bien différente. Ses fonctions ont bien changé, surtout par suite du fait que vous avez mentionné, à savoir que le Sénat vaut ce que valent ses membres. Si vous avez des membres fort actifs, l'image du Sénat va s'améliorer et son travail également.

Si vous étudiez le travail du Sénat au cours des sept dernières années, vous vous rendrez compte que le Sénat a acquis les fonctions dont vous faites état et dont a parlé M. Osler. Il a présenté des bills privés et d'autres qui sont de sa compétence, c'est-à-dire qui n'ont pas trait aux dépenses d'argent. Le Sénat est allé plus loin: il a fait des études en profondeur dans le sens des commissions royales d'enquête, notamment sur la politique scientifique au Canada et la pauvreté. Il a étudié le divorce, qui a entraîné des mesures législatives des deux Chambres. Il a étudié l'utilisation des terres, dont le rapport sera publié.

Ce n'est que tout récemment que nous avons eu des nominations au Sénat et pour la première fois nous avons laissé de côté les lignes partisans et nous avons des nominations au Sénat qui ont été accueillies favorablement par la population. Ce sont des hommes et des femmes qui font un apport important à la législation de notre pays. C'est pour cette raison que je demande aux étudiants de s'intéresser au travail du Sénat pour qu'ils puissent se rendre compte du travail accompli et y aller ensuite de leurs propositions. De nombreuses propositions dans votre mémoire sont excellentes, mais, parce que le Sénat a maintenant un nouveau rôle et de nouvelles fonctions et qu'il se penche sur la question des droits minoritaires, j'aurai l'occasion de manifester mon désaccord avec certains des principes de base de vos propositions.

M. Osler a déjà dit très sagement que le Canada est un pays bilingue. Depuis mon premier discours au Sénat en 1964, je me suis opposé à l'idée de promouvoir le bilinguisme au Canada. J'ai toujours dit que, si on voulait faire justice à la population canadienne et aux intérêts du Canada en général, il fallait songer à nos groupes ethniques qui ont fait un apport valable dans tous les domaines.

J'encourage l'idée du multiculturalisme non seulement au Sénat, mais j'en ai parlé aux députés de la Chambre. J'en ai parlé avec certains ministres. Voici ce que je vou-

[Texte]

the interest of Canada in general, we must pay attention to our ethnic groups which have made valuable contributions in all walks of life.

I have been promoting this idea of multiculturalism not only within the Senate, but I have discussed this with members of the House of Commons. I have discussed this with Ministers. Here is where I would like to state that as a member of the Conservative Party I was appointed by Mr. Diefenbaker. All my relations ever since I have been in the Senate have been with Liberal governments. All my relations regarding the work of minorities have been with Liberal ministers. I have been discussing these problems, not only with the Prime Ministers of Canada; that is, Mr. Pearson and Mr. Trudeau, but with every Minister or Secretary of State responsible for these problems, with everyone responsible for immigration policies and for citizenship policies.

You should not be surprised that in my office I have six filing cabinets full of material regarding ethnic groups in Canada, the right of minorities, and that some of these files have been used even by the Ministers of the present government.

I was very happy on September 12, this year, that Mr. Pelletier, the Secretary of State, made a very important statement which I consider has been partially, at least, the work or the influence of the Senate. I should state that in my work in the Senate I have received almost unanimous support regardless of the fact that I am only one man. I have called attention to the fact that our policies should be adjusted to the population, that we are in a multicultural society, and that we have responsibilities towards these groups. Mr. Pelletier came out with a very significant statement which differed with the B and B Commission, you understand, and he has now stated they are going to promote programs and policies regarding the ethnic groups in Canada.

I agree with you entirely that the Senate should also reflect the ethnic interest and the cultural interests of Canada. I disagree with you that you should divide the Senate into English and French, because I do not know who you mean by English, because I do not know whether I would ever classify a Scotsman as an English, or a Welshman or an Irishman, you understand.

Mr. Osler: May I go on record as saying I am Cornish?

Senator Yuzyk: Here you have a Cornishman. You can see why I have objected to this idea of biculturalism, because even the so-called English, I call it the British group, is very multicultural. How can we use such a term loosely?

I supported bilingualism in the Official Languages Bill but I also stated that there must be some kind of status given to the other languages in Canada which are taught today in our public schools, particularly in Manitoba, in Saskatchewan and in Alberta, right from the grade one level; that is, Ukrainian, German, Russian, and even Norwegian and Swedish in certain areas. Therefore, I am very sure that if you took the facts, and if you analyse the population trends here—we know from the fourth volume of the B and B Commission that over 27 per cent of the population is non-British and non-French—how can you use the formula of the Senate being half French and half English? I do not know again what English means in this case? Are you going to divide the English

[Interprétation]

drais dire qu'à titre de membre du parti conservateur j'ai été nommé par M. Diefenbaker. Tous mes contacts au Sénat, toutes mes relations se sont faites avec des gouvernements libéraux. J'ai discuté de ces problèmes non seulement avec les premiers ministres, M. Pearson et M. Trudeau, mais avec tous les secrétaires d'État de qui relevaient ces problèmes et avec toutes les personnes responsables des politiques d'immigration et des politiques de citoyenneté.

Il ne faut pas s'étonner que, dans mon bureau, j'ai six classeurs pleins de documents concernant les groupes ethniques au Canada, les droits des minorités, et que certains de ces dossiers ont été utilisés même par les ministres du gouvernement actuel.

J'ai été très heureux, le 12 septembre dernier, d'entendre M. Pelletier, le secrétaire d'État, faire une déclaration d'importance qui, à mon avis, était due en partie au Sénat. Le travail que j'ai fait au Sénat a reçu un appui presque unanime bien que je ne sois qu'un seul homme. J'ai signalé que notre politique devait s'adapter à la population, que nous étions une société multiculturelle et que nous avions des responsabilités envers ces groupes. M. Pelletier a fait une déclaration très importante qui diffère de l'opinion de la Commission, vous comprenez, et il a dit qu'on allait promouvoir des programmes et des politiques intéressant les groupes ethniques du Canada.

Je reconnais comme vous que le Sénat doit traduire les intérêts ethniques et culturels du Canada. Je ne suis pas d'accord avec vous pour que l'on doive diviser le Sénat en Français et Anglais parce que je ne sais pas ce que vous entendez par Anglais, un Écossais pouvant être considéré comme étant un Anglais ou un Gallois ou un Irlandais.

M. Osler: J'aimerais souligner que je suis un Cornish.

Le sénateur Yuzyk: C'est pour ça que je m'oppose à l'idée du biculturalisme car même les Anglais forment un groupe multiculturel. Comment pouvez-vous utiliser ce terme si librement?

J'ai appuyé le bilinguisme dans le bill sur les langues officielles, mais j'ai dit qu'on devait accorder un certain statut aux autres langues parlées au Canada dans nos écoles publiques, surtout dans les provinces des Prairies: l'ukrainien, l'allemand, le russe et même le norvégien et le suédois dans certaines régions. De toute façon, si vous consultez le quatrième volume de la Commission BB, vous verrez que 27 p. 100 de la population n'est pas d'origine britannique ou française. Comment alors pouvez-vous parler d'un Sénat mi-français et mi-anglais? Encore une fois, je ne sais pas ce que vous entendez par anglais. Allez-vous diviser les anglais en tous les autres groupes ethniques? Vous pouvez parler d'anglophones. Il y a le côté francophone et le côté anglophone au Canada. Mais avez-vous songé à ce fait du Canada, car le pro-

[Text]

into all the other ethnic groups? You may use the term "English-speaking". There is the English-speaking side of Canada and the French-speaking side of Canada. Have you given any thought to this fact in Canada, which the new census will reveal even more so; probably the proportion of the ethnic groups will be greater than it is now, when you are suggesting that the Senate should be half English and half French?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Campbell?

Mr. Campbell: I have a few questions I would like to ask you after I try to answer your question. True, there is a tremendous ethnic diversity within this country, but it has been understood, the way our system was worked out, that we are primarily trying to safeguard rights, as far as institutions in Parliament, for Canadians of English, and I suppose British descent, and Canadians of French descent. By encompassing every single ethnic minority into the Senate, to me it just, you know, staggers the mind what sort of change institutions would have to undergo along this line. Should you, therefore, have in a small town of 400 people, which may have 200 Norwegians, allow a school system to apply for a grant to have all their meetings to be done half in English and half in Norwegian? To me, the ramifications of ethnic representation in the Senate would imply that the Constitution would have to make greater amendments to these people.

Senator Yuzyk: I am not quite so sure. You are complicating the problem, I think, much more than it is. First of all, I do not think I suggested that all the ethnic groups should be represented in the Senate. I suggest there should be representation from some of the leading groups, and I state also that using the funds of the Secretary of State and the funds of the Province of Ontario I called a Thinkers Conference on Cultural Rights in Canada which representatives of most of the ethnic groups attended including English, Scottish, Irish and Welsh ethnic groups. You note that they were there. There were Senators there, there were members from the legislatures and members from the House of Commons in these groups. The point is that even at this Conference there was unanimity of opinion that the ethnic groups did not in any way demand that any of their languages become an official language. So that makes the situation much easier at the federal level. We are talking about the federal level.

Next the representatives of these ethnic organizations did, however, recommend that there should be a cultural council where they could be represented. They also considered that some representation should be given for what we call the third element, non-British, non-French, but not on the basis that every ethnic group should be represented in the Senate. Also there is another fact. If you have regional representation where you would have, say, the ethnic groups forming over 50 per cent of the population, you would have that reflected in the Senate; where these groups probably play no part, certainly no part in Newfoundland and virtually little part here in the Maritimes, you would hear their voice from that region of the country. I thought I would just mention this to you, that it is not a complicated problem, and that we have solutions. I think what is lacking now is that you have not studied the fourth volume of the B and B Commission, have you?

[Interpretation]

chain recensement va nous révéler que la proportion des groupes ethniques sera plus importante qu'elle l'est maintenant, lorsque vous proposez que le Sénat soit mi-français mi-anglais?

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Campbell?

M. Campbell: J'ai certaines questions que je veux vous poser, mais je vais d'abord tâcher de répondre à celle que vous avez posée. C'est vrai, il y a une grande diversité ethnique au Canada, mais, actuellement, nous tentons avant tout de sauvegarder autant que possible les droits des institutions au Parlement pour les Canadiens de descendance anglaise et française. Si l'on englobe toutes les minorités au Sénat, pour moi, ce serait renversant quant aux changements qu'il faudrait apporter aux différentes institutions. Faudrait-il, par conséquent, dans une petite ville de 400 personnes, dont 200 Norvégiens, permettre un système scolaire qui demanderait une subvention pour que toutes les réunions soient à moitié anglais et à moitié en norvégien. Toutes les conséquences de cette représentation ethnique au Sénat supposeraient toutes sortes de changements dans la Constitution.

Le sénateur Yuzyk: Je n'en suis pas tellement certain. Vous compliquez le problème. Je n'ai pas proposé que tous les groupes ethniques soient représentés au Sénat. Je propose la représentation de certains groupes principaux. En utilisant les fonds du Secrétariat d'État et ceux de la province d'Ontario, j'ai convoqué une réunion des penseurs du Canada, où étaient représentés les principaux groupes ethniques, dont les Anglais, les Irlandais, les Écossais et les Gallois. Il y avait des sénateurs et des membres des législatures et de la Chambre des communes parmi ces groupes. À cette conférence, il y a eu une unanimité d'opinion concernant le fait que les groupes ethniques n'exigeaient pas que leurs langues deviennent langues officielles. Alors cela rend les choses plus faciles au niveau fédéral, parce que c'est de ce niveau qu'il s'agit.

Les représentants des groupes ethniques recommandaient toutefois qu'il y ait un conseil culturel où ils pourraient se faire représenter. Ils croyaient également qu'il devait y avoir une représentation pour le troisième élément, celui qui n'est ni français, ni anglais, mais pas que tous les groupes soient représentés au Sénat. De plus, si vous avez une représentation régionale où les groupes ethniques forment plus de 50 p. 100 de la population, cela sera reflété au Sénat. Mais, lorsque ces groupes ne jouent aucun rôle, comme à Terre-Neuve par exemple et très peu dans les provinces Maritimes, vous les entendriez par la voix des représentants de cette région du pays. Je vous dis cela pour vous prouver que le problème n'est pas si complexe et que nous avons des solutions. Ce qui manque à l'heure actuelle, c'est que vous n'avez pas étudié le quatrième volume de la Commission BB, n'est-ce pas?

[Texte]

Mr. Campbell: No.

Senator Yuzyk: You would then realize that in the fourth volume of the B and B Commission there were 16 recommendations. They would even like to see status given in the Constitution, I would say, to these languages maybe on a regional basis but not on a Canada-wide basis. They have made certain recommendations to the people here in the Maritimes that would look almost ridiculous because they would have certain rights on CBC, in education you understand; all down the line subsidizing the preservation and the development of cultures in this Canadian mosaic. That is why I have just suggested that I am sure a group such as yours would bring up to date the situation that we have. You would be in a better position to make recommendations regarding French-English, to make the Senate more effective. I am solidly for it and I think every member of the Senate would be for it; the members of the House of Commons are for it. However, I do want to state very definitely that we have always considered that the role of the Senate was to aid the House of Commons in every possible way in its very arduous task. Sometimes in such a task as at the present time. When legislation has to be halted for a certain period of time the Senate should be carrying on and aiding the House of Commons and the government in its very difficult task in such times. I think it is a growing factor today. I was just wondering whether you had this in mind regarding the role of the Senate because it was not too definitive at the very end of your brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, could we leave this as a temporary stalemate as there was apparently some disagreement among members of the presenting group over some of these questions, too, and ask at this time whether there are any persons from the floor who would like to comment on this question of reform of the Senate?

Mr. Osler: Come on Senators, arise.

Mr. Agar Adamson (Professor, Department of Political Science, Acadia University): My name is Adamson; I am apparently known here. Mr. Chairman, I would, perhaps, first of all state that I am pleased to hear the remarks the honourable Senator has made. I think he is perhaps correct in his assumption that one of the problems in the Atlantic provinces, other provinces, areas of the country, are that the views that he has presented of specific groups are not known. I would also like to commend the members of the Committee for deciding to go on tour. I happened to have read *Hansard* of last week and I understand you have had a few problems about whether or not you can go on tour in the new session. I am pleased that you are going to be able to go on tour. I think it is a very wise and useful thing.

Perhaps I could comment on the brief, not on the brief but on the problem. I have tried to withdraw from saying anything about what has been presented in either brief. There are perhaps points that I am not entirely happy with.

Could I perhaps go over the points raised by Mr. Osler and Senator Yuzyk? If I can quote the Prime Minister, I think at his first press conference after becoming leader of the Liberal Party he was asked about Senate reform

[Interprétation]

M. Campbell: Non.

Le sénateur Yuzyk: Vous vous rendrez compte si vous l'étudiez qu'il y avait 16 recommandations et elles préconisaient qu'on accorde à ces langues un statut dans la Constitution sur une base régionale. Ils ont fait certaines recommandations qui sembleraient ridicules à la population des provinces Maritimes et qui avaient trait à l'éducation, à savoir préserver et développer par le truchement de la télévision subventionnée les cultures au sein de cette mosaïque canadienne. C'est pour cela que je crois qu'un groupe comme le vôtre pourrait moderniser la situation. Vous seriez mieux placés pour faire des recommandations concernant la représentation anglaise et française et rendre le Sénat plus efficace. J'abonde dans votre sens et les sénateurs seraient d'accord ainsi que les députés. Toutefois, je dois dire que nous avons toujours cru que le rôle du Sénat était d'aider la Chambre des communes de toute la mesure du possible à accomplir sa tâche difficile. Lorsque la législation doit être arrêtée pour un certain moment, comme c'est le cas actuellement, le Sénat doit continuer son travail et aider la Chambre des communes dans sa tâche difficile. C'est un facteur croissant du Sénat aujourd'hui. Je me demande si vous avez ainsi conçu le rôle du Sénat parce que ce n'était pas très clair à la fin de votre mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourrions-nous laisser cette question de côté pour l'instant car il semble y avoir un certain désaccord chez ceux qui ont présenté le mémoire. Quelqu'un du parquet voudrait-il faire un commentaire à propos de la réforme du Sénat.

M. Osler: Allez-y, messieurs les sénateurs.

M. Agar Adamson (professeur, département des sciences politiques, Université de l'Acadie): Mon nom est Adamson. Je suis heureux d'entendre les propos du sénateur. Je pense qu'il a parfaitement raison de soutenir ce qu'il dit. L'un des problèmes des provinces de l'Atlantique est que leurs vues ne sont pas bien connues. Je tiens à féliciter les membres du Comité qui ont fait ce voyage. J'ai lu le *Hansard* la semaine dernière et vous vous demandiez si vous pourriez faire ce voyage ou non. Je suis heureux que vous ayez pu le faire.

Je pourrais faire un commentaire sur le problème soulevé ici. Je ne voudrais pas revenir sur ce qui a été dit dans les deux mémoires. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec tout ce qu'on y trouve.

Peut-être pourrais-je passer à la question qu'ont soulevée le député Osler et le sénateur Yuzyk? Le premier ministre, après avoir été nommé chef du Parti libéral, a dit, en réponse à une question au sujet de la réforme du Sénat, qu'il voulait changer son rôle d'institution fédérale en celui d'institution du fédéralisme. Je pense que c'est ce que les étudiants ont cherché à dire dans leur mémoire, et qu'on n'en a peut-être pas parlé lors des questions. Je serais d'accord avec le premier ministre pour dire que le Sénat est absolument une institution

[Text]

and his remarks were that he wanted to change it from being a federal institution to an institution of federalism. I think this is something the students have been trying to aim at in their brief, which has perhaps been missed in the questioning. At the present time I agree with the Prime Minister that the Senate is a federal institution, it is not an institution of federalism as, perhaps, it was never envisaged to be.

Mr. Allmand has produced one of those lovely little black and red booklets which are coming out with great rapidity. I think in one that is yet to come out, at least in the data which has been released from the Federal-Provincial Conferences, we have the federal proposal on Senate reform. We also have the Quebec proposal on Senate reform. In the footnotes you will note that there is a reference to a study which was done for the Ontario government on Senate reform. There is a certain semblance, perhaps not of unanimity but at least of concurrence running through those three.

It is that there should be some form of direct provincial representation in the Senate. For example, the Ontario paper makes specific references to the Federal Republic of Germany and to Sweden and the form of Senate or Upper House composition found there. This is also of course referred to in the brief.

I think perhaps one area that has to be looked at in the Senate is to use it so that it can become in the eyes of the Canadian population, particularly the French-speaking population—and I agree with Mr. Osler, this does not represent the Province of Quebec—an institution which will safeguard the minority rights of the provinces.

• 2150

R. A. MacKay's book has been mentioned. You will find a passage in R. A. MacKay's book concerning the British North America Act in which a great deal of static was raised by the province concerning the contents of that particular amendment. Yet, if the Senate was to uphold provincial rights, here was the area where they should have done it. Again, if you will look at MacKay's book, you will find this was not done, that the only place this was upheld was by the official Opposition in the House of Commons at that date. I certainly agree that the Senate of 1949 and the Senate 1970 are not the same body. I quite agree that the changes that have been made, particularly in the committee structure, the composition of the Senate and this sort of thing have certainly made the Senate, particularly since Mr. Martin has come into the Senate, a much more vigorous body, particularly in the work of committee reports, and perhaps, also, once they got rid of the nitty-gritty problem of divorce.

Nevertheless, the Senate has not yet been given the problem of becoming some sort of federal house and by federal house I mean, as far as the concepts and views of federalism are concerned.

In Mr. Trudeau's proposals which he put before the Federal-Provincial Constitutional Review Committee, at least, those put forward by the federal government, there were proposals for half appointment, half to be appointed by the provinces or by the Prime Minister after consultation with the provinces and half appointed by the federal government as is the present practice.

[Interpretation]

fédérale et non une institution du fédéralisme. D'ailleurs, on n'a peut-être jamais prévu ce rôle pour le Sénat.

Comme M. Allmand l'a dit dans sa brochure noire et rouge, nous connaissons les propositions fédérales sur les réformes du Sénat. Nous avons aussi la proposition du Québec. Vous remarquerez que l'on parle également d'une étude faite pour le gouvernement d'Ontario sur la réforme du Sénat. Il semble y avoir un certain accord dans ces trois vues. Il s'agirait d'une représentation provinciale directe au Sénat. Le document ontarien parle spécifiquement de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède ainsi que des chambres hautes ou sénats qui existent dans ces pays. Il en est question également dans le mémoire.

Une question qu'il faudrait étudier en ce qui concerne le Sénat c'est qu'il faudrait que celui-ci apparaisse aux yeux de la population canadienne, notamment de la population de langue française—et je suis d'accord avec M. Osler qu'il ne représente pas la province de Québec—comme un organisme qui sauvegarderait les droits des minorités des provinces.

On a parlé du livre de M. R. A. Mackay où l'on trouve des passages concernant l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, vous verrez qu'il s'y trouve beaucoup d'opposition des provinces concernant cet amendement. Mais, si le Sénat doit garder les droits des provinces, c'est un secteur qui aurait dû être défendu. Donc, si vous vous reportez au livre de M. Mackay vous comprendrez que cela n'a pas été fait. C'est seulement grâce à l'Opposition officielle à l'époque que les droits ont été sauvegardés. Je reconnais que le Sénat de 1949 et le Sénat de 1970 ne sont pas les mêmes. Je reconnais que la situation a beaucoup changé notamment en ce qui concerne la constitution des comités, la composition du Sénat, etc. Le Sénat, surtout depuis la nomination du sénateur Martin, est devenu un organisme beaucoup plus vigoureux et dynamique; il produit des rapports de comités surtout depuis que le Sénat s'est débarrassé de la question des divorces.

En tout cas, tout ceci étant dit, le Sénat n'a pas encore pu devenir une Chambre fédérale et par ceci je veux dire, en ce qui concerne les vues du fédéralisme, l'organisme qui étudierait les principes du fédéralisme.

M. Trudeau a proposé au Comité fédéral-provincial de la révision de la Constitution que la nomination de la moitié des sénateurs soit faite par les provinces ou en tout cas par le premier ministre après consultation avec les provinces et l'autre moitié par le Gouvernement fédéral comme cela se fait en ce moment.

Bien sûr, on propose aussi que les nominations à la Cour suprême soient ratifiées par le Sénat. On parle

[Texte]

Also, of course, there is the suggestion that appointments to the Supreme Court would have to be ratified by the Senate. There is also the question of having ambassadors ratified by the Senate. I must admit this is an understandable proposal, but I think it is perhaps a peculiar one that is not absolutely necessary.

What has not been proposed is the nitty-gritty problem of constitutional amendments in a federally-appointed Senate. What has not been discussed is the present problem of unstructured federal-provincial conferences which are done in a hodge-podge method and when agreement is reached, as I think any member of the House of Commons will be aware, they go back, in effect, as documents that woe betide the member or the party that decides to amend them, not only in the House of Commons, but in the various provincial legislatures because these have been hammered out over a series of bargaining sessions all too often in private so nobody is quite aware of the bargains that have been dealt with. This, perhaps, was one of the problems of the Fulton-Favreau formula, that it was hammered out in secret and then when the document came out, nobody was quite sure how the arrangements had been arrived at.

I think there is a great role for the Senate, primarily a Senate appointed at least with the concurrence of the provinces. There is a great role in the area of Supreme Court, not only in the protection of rights of the individual, be these the rights of the constitutional minority, French-Canadians, or the other minorities. There is also a role to be played by the Senate in such areas as constitutional amendment, as a continuing federal-provincial conference which is in the open where debate can take place and the public is allowed to see it. Also, of course, this would get around the present problem of federal-provincial conferences where, particularly, the premiers are so anxious to get on television the first day of these conferences and which are completely shot by playing to the cameras.

Perhaps I can toss out one other suggestion and compare it with federalism which comes from the example of India where 12 Senators or 12 seats in the Upper House are set aside for those who have done credit to the country, particularly, in the arts. Here I am not thinking academically of the arts, but in a wider view of the arts. I think this is perhaps one area that so far in the questioning has not come out, that we have to look for an alteration of the Senate.

Mr. Osler: Could I ask one question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, provided it is very brief. I will allow you about 30 seconds to ask a question, gentlemen. Mr. Osler.

Mr. Osler: All right. Does Mr. Adamson not think it quite natural that the people who have the loaded dice now would want to hang onto them, Ontario, Quebec, federal? They have the loaded dice in the House of Commons, in the Senate and in their provinces.

Mr. Gibson: What members are you talking about?

Mr. Osler: It would seem to me it would be very natural and not the least bit of a change to have them agree on that first proposition you brought up.

[Interprétation]

également des ambassadeurs dont les nominations seraient ratifiées par le Sénat. En tout cas, ce sont des propositions qui semblent peut-être compréhensibles, bien qu'elles semblent un peu bizarres et peut-être pas très nécessaires.

Ce qui n'a pas été proposé, c'est la question des amendements de la Constitution qui seraient déferés au Sénat. Ce qui n'a pas été étudié non plus c'est le problème actuel des conférences fédérales-provinciales non structurées qui se font évidemment de façon peu ordonnée; et quand une entente a été conclue, je pense que les députés le savent, malheur aux députés ou aux partis qui décideront de les modifier, non seulement à Ottawa mais dans les diverses provinces, car ces accords ont été réalisés par suite de séances de négociations souvent secrètes et dont on ne sait pas très bien ce qui s'y est passé. C'est le cas entre autres de la formule Fulton-Favreau qui a été élaborée en secret; quand la formule a été publiée on ne savait pas très bien comment on était arrivé à une telle formule.

Bref, le Sénat un rôle important à jouer, du moins pour un Sénat dont les provinces nommeraient en partie les membres. Il aurait aussi un rôle important à jouer en ce qui touche la Cour suprême, non seulement pour la protection des droits de l'individu qu'il s'agisse des droits des minorités constitutionnelles, canadiens-français ou les autres minorités. Il aurait également un rôle à jouer dans les secteurs suivants: les amendements constitutionnelles, les conférences fédérales-provinciales permanentes, où les débats pourraient se dérouler ouvertement et où le public pourrait voir et entendre ce qui se passe. Les premiers ministres, évidemment, cherchent à ces conférences à être les vedettes de la télévision lors des premiers jours des conférences et le rôle du Sénat pourrait être de remédier à une telle situation.

Je pourrais aussi donner l'exemple de l'Inde où 12 sièges de sénateur sont réservés justement pour les personnes qui ont joué un rôle important au pays, notamment, dans le domaine des arts. Je ne parle pas nécessairement des arts dans son sens étroit, mais du point de vue plus général et c'est un domaine qu'on n'a pas encore fait ressortir en ce qui concerne la modification du Sénat.

M. Osler: Pourrais-je poser une question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, pourvu que ce soit très bref. Je vous donnerai trente secondes par question, messieurs. Monsieur Osler.

M. Osler: Très bien. Est-ce que monsieur Adamson ne pense pas qu'il est tout à fait naturel que les gens qui ont le plus d'atouts dans leur jeu, comme le Québec, l'Ontario et le gouvernement Fédéral ne voudront pas les perdre? Ils ont la plupart des députés à la Chambre des communes, au Sénat et dans leur province, est-ce qu'ils ne voudront pas garder le système actuel?

M. Gibson: De quels députés parlez-vous?

M. Osler: Est-ce qu'il n'est pas naturel pour ces gens-là d'être d'accord avec la première proposition que vous avez faite?

[Text]

Professor Adamson: You are playing the numbers game, I gather, from Mr. Gibson's comment.

Mr. Osler: I am trying to play a game where the rest of us break into Canada somehow.

Professor Adamson: One thing we have not discussed is the composition, whether you go to the U.S. or Australian method where there is parity. You are, for example, aware of the arguments that Mr. Bennett has put up and he screams blue murder that B.C. has only six Senators.

Mr. Osler: He is quite right.

Professor Adamson: I would agree with him, yes.

Mr. Osler: The Prairie Region has twice the population of the Atlantic Region, but we have half the number of Senators. It is ridiculous.

Professor Adamson: This is quite correct. This is a problem that has to be worked out, that we have not even gone into on the...

Mr. Osler: Because we have two regions there and the Fathers of Confederation had never been west to find out.

Professor Adamson: Not only that, but there is also the problem of using the Senate to protect the number of members in the House of Commons in the Atlantic Region.

Mr. Osler: Right.

Professor Adamson: Which is another problem.

Mr. Osler: Yes. Right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: First of all, I want to revert to something said by the witness who certainly gave a very good presentation. I am against having an elected Senate for one very good reason. I feel that once you have the Senators elected, you are going to have a situation something like you have in the States where there are elections constantly for the Senate and the House. You are going to have a conflict and you may very well have a log jam like they have down there. I think our system has worked very well with an elected Senate compared to other areas where the...

Senator Yuzyk: An appointed Senate.

Mr. Gibson: I am sorry, I should have said an appointed Senate, rather than an elected Senate. I am horrified at the prospect of sort of a struggle for power between the Senate and the House. I think the Senate should supplement the work of the House and should also represent regions. I disagree with Mr. Osler when he implies that Ontario and Quebec want to hog all the power. I am a part of all that I have met. We have been up in the Yukon and as a result of being in the Yukon, I am an advocate of Indian rights. I want to see a solution to the Metis problem which is disgusting. They have no protection under the Indian Act. We have to find an answer to these things and by travelling, we are getting to be more

[Interpretation]

M. Adamson: Là, je pense que vous reprenez l'argument de monsieur Gibson en ce qui concerne le nombre.

M. Osler: J'essaie toute simplement que le reste des députés aient aussi leur mot à dire.

M. Adamson: Nous n'avons pas discuté de la composition, qu'on emploie la méthode américaine ou australienne de la parité. M. Bennett a souligné le fait que la Colombie Britannique n'avait que six sénateurs.

M. Osler: Il a parfaitement raison.

M. Adamson: Oui.

M. Osler: La région des Prairies a le double de la population de la région de l'Atlantique, mais nous avons la moitié moins de Sénateurs. C'est absurde.

M. Adamson: C'est exact. C'est un problème sur lequel on doit se pencher.

M. Osler: Parce que nous avons deux régions dans l'Ouest. Bien entendu, les Pères de la Confédération ne s'y sont jamais rendus eux-mêmes.

M. Adamson: Oui, mais le Sénat sert aussi à protéger les députés de la région de l'Atlantique.

M. Osler: C'est exact.

M. Adamson: Il s'agit là d'un autre problème.

M. Osler: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je pense que le témoin nous a fait une excellente présentation. Je suis contre un Sénat élu pour une bonne raison. Une fois que les sénateurs sont élus, on aura la même situation qu'aux États-Unis où les élections sont presque ininterrompues pour les deux chambres. Il y aura des conflits et des impasses, comme aux États-Unis. Je pense qu'ici nous avons pu nous en tirer fort bien avec un Sénat élu...

Sénateur Yuzyk: Nommé.

M. Gibson: Nommé, excusez-moi, plutôt qu'élu. Je verrais avec horreur des conflits entre le Sénat et la Chambre des communes. Je pense que le Sénat doit compléter le travail de la Chambre des communes en plus de représenter les régions et je ne suis pas d'accord avec M. Osler lorsqu'il dit que l'Ontario et le Québec veulent monopoliser les pouvoirs. Nous sommes allés au Yukon, par exemple, et à la suite de ce voyage je me fais l'avocat des droits des Indiens. Je voudrais qu'on règle le problème des Métis qui est un problème dégoûtant. Ces gens-là n'ont aucune protection aux termes de la Loi sur les Indiens. Je pense qu'il faut trouver réponse à tout cela et en voyageant, nous apprenons à être plus Cana-

[Texte]

Canadian and are obtaining a broader perspective. Certainly, I feel passionately Canadian. Secondly...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You used up all your time, Mr. Gibson.

Mr. Gibson:—on Senator Yuzyk's point, if I may—

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): But that is not relative to this witness, is it?

Mr. Gibson: No, but...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I just want to dispose of this witness while he is...

Mr. Gibson: I agree with Senator Yuzyk.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other questions of Mr. Adamson at the present time? There are two other members of the Committee who want to ask questions, Mr. Allmand and Mr. Gibson and since Mr. Gibson has already started, I will let him continue with his other comment.

Mr. Gibson: It is really a passionate feeling that I have and I think I know what is going on in my own riding anyway, of Hamilton-Wentworth where we have a mosaic. It used to be vertical, but it is breaking down gradually, for instance, at picnics this summer. You people here do not live in an area where there are huge sections of Italian Canadians, Polish Canadians, Ukrainian Canadians and the like. We go out on picnics in the summertime and they start them by singing "O Canada".

An hon. Member: Sure.

Mr. Gibson: Then they go into their national origin song and have their dances and their lore. This is part of being a multi-Canadian culture. What we are seeking is not to give them the official language, they all speak English very well, but they are bringing up a new input into what makes up a real Canadian by having their past infused into Canadian culture. This is demonstrated by the way they act. These people are good Canadians. They are stronger in many respects than the old Scotties like me. Their children are strong and vibrant. For the most part they are morally sound, they are disciplined, and in a way, I think they are the strongest Canadians we have. I hope we get more representation in the Senate from the minority groups including Indians.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: I wanted to ask the witness what he meant by a semi-judiciary body under functions of the Senate. Maybe it is in the brief, but he only read part of it. I listened to the questions asked, but I do not know what he meant by giving the Senate a semi-judicial function.

Mr. Campbell: I guess along the lines of a human rights commission, for example, which would function as in the past in the consideration of private bills over divorce and would keep in line its function as a body to safeguard the rights of minorities to deal with complaints along that line.

[Interprétation]

diens, à avoir une meilleure perspective. Je suis très Canadien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Votre temps est écoulé, monsieur Gibson.

M. Gibson: En ce qui concerne maintenant l'argumentation du sénateur Yuzyk, j'aimerais dire...

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela ne se rapporte pas à la déclaration du témoin, n'est-ce pas?

M. Gibson: Non, mais...

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais qu'on en finisse avec le témoin.

M. Gibson: Je suis d'accord avec le sénateur Yuzyk.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres questions maintenant en ce qui concerne les commentaires de M. Adamson? Il y a deux autres membres du Comité, M. Allmand et M. Gibson qui désirent poser des questions et puisque M. Gibson a commencé, je vais le laisser continuer.

M. Gibson: Disons que c'est un sentiment émotif en quelque sorte que j'ai et je pense que dans mon comté de Hamilton-Wentworth nous avons une véritable mosaïque verticale qui se brise maintenant. Par exemple, vous ici, vous ne vivez pas dans des régions où il y a de nombreux Canadiens d'origine italienne, polonaise et ukrainienne, etc. Nous faisons des pique-niques l'été et ils commentent par chanter «O Canada».

Une voix: Oui.

M. Gibson: Puis ils chantent leur hymne national, puis ils dansent. Ceci fait partie justement de la vie canadienne multiculturelle. Ce que nous cherchons, ce n'est pas de leur donner une langue officielle, ils parlent tous fort bien l'anglais. Ils fournissent un apport nouveau et original à la vie canadienne en intégrant leur passé et leur culture à la vie canadienne. Ces gens sont de bons Canadiens, plus vigoureux que les vieux Écossais comme moi, par exemple. Leurs enfants sont pleins de vie; ils sont disciplinés et je pense que ce sont peut-être les Canadiens les plus robustes, les plus vigoureux que nous ayons. Je pense que nous devrions avoir plus de représentants des minorités au Sénat, y compris les Indiens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: J'aimerais demander au témoin ce qu'il veut dire quand il dit que l'une des fonctions du Sénat devrait être celle d'un organisme semi-judiciaire? Peut-être en parle-t-il dans le mémoire?

M. Campbell: Ce serait, par exemple, comme une Commission des droits de l'homme. Le Sénat pourrait étudier les bills privés comme c'était le cas pour le divorce et il s'agirait pour le Sénat d'étudier des griefs concernant les droits minoritaires, linguistiques, etc.

[Text]

Mr. Allmand: I understand you would set up a procedure whereby people who felt their similar human rights were being ignored or being violated would have appeal or a hearing of some kind before a Senate committee?

Mr. Campbell: Yes.

Mr. Lachance: More or less, I think, like an ombudsman?

Mr. Allmand: It has been asked by my colleague, Mr. Lachance, if it would be sort of like an ombudsman. Would the Senators then or a Senate committee act as sort of an ombudsman, a collective ombudsman? Is this what you have in mind?

Mr. Campbell: Yes, quite.

Mr. Allmand: I do not want to start a debate with Senator Yuzyk or Mr. Osler, but I must say I find your suggestion for a Senate composed of 50 per cent of people of French-speaking and 50 per cent of English-speaking very attractive. It is one that I thought of before and I want you to tell me if you are thinking along the same lines I am that when you say 50 per cent French-speaking and 50 per cent English-speaking, you do not mean their ethnic origin or their cultural background, but the fact that they have opted for either the English language or the French language. For example, in the English-language group, I would include most of the Ukrainians, the Germans and the Scandinavians because they have opted for that official language.

In my constituency in Montreal, I have French-speaking people who are from Haiti who are black. I have Lebanese people who have come from Lebanon who are French-speaking. I have Italians and Rumanians who have opted for the French language rather than the English language and, as I understand your proposal, they would be eligible. These people who have opted for the French language would be eligible for the 50 per cent membership. Is that correct?

Mr. Campbell: Yes.

Mr. Allmand: You do not mean people who are ethnically French or ethnically English.

Mr. Campbell: I must apologize for failing to clarify that. Yes, I did mean English-speaking and French-speaking.

Mr. Allmand: Fine, I just wanted to make that clear. With respect to the powers, and Professor Adamson has referred to some of them, Mr. Trudeau suggested the Senate be given a limited veto over legislation on most things and have an absolute veto with respect to appointments to the Supreme Court and matters relating to official languages and human rights. If I understood you correctly, you more or less would approve of that sort of thing. In other words, they could not block all legislation. They could, maybe, slow up all legislation, but if legislation related to official languages or human rights, they would have the right to completely block legislation in that area.

Mr. Campbell: Yes, that is correct.

Mr. Allmand: Thank you very much.

[Interpretation]

M. Allmand: Lorsqu'il s'agit des questions des droits de l'homme qui sont passés sous silence ou qui sont violés, est-ce qu'il y aurait une audience devant un comité sénatorial?

M. Campbell: Oui.

M. Lachance: Ça serait un peu comme un protecteur du citoyen, un ombudsman?

M. Allmand: Monsieur Lachance a demandé si les sénateurs ou un comité du Sénat n'agirait pas en tant qu'ombudsman. Est-ce à cela que vous pensez?

M. Campbell: Oui, c'est ça.

M. Allmand: Je ne veux pas entamer un débat ici avec M. Osler ni avec le sénateur Yuzyk mais, lorsque vous parlez d'une proportion de 50 p. 100 de francophones et de 50 p. 100 d'anglophones au Sénat, je dois dire que j'y ai toujours songé et, lorsque vous dites 50 p. 100 d'anglophones et de francophones pensez-vous comme moi non des personnes dont l'origine ethnique est française ou anglaise, mais des personnes qui ont opté pour l'une ou l'autre langue. Par exemple dans le groupe de langue anglaise, j'inclurais la plupart des Ukrainiens, des Allemands et des Norvégiens, parce qu'ils ont opté pour cette langue officielle.

A Montréal, par exemple, dans ma circonscription, il y a des Haïtiens, des Libanais qui sont francophones de même que des Italiens, des Roumains qui ont opté pour le français plutôt que pour l'anglais et, donc, ces gens pourraient être choisis au Sénat et ils feraient donc partie des 50 p. 100.

M. Campbell: Oui.

M. Allmand: Il ne s'agit pas d'origine raciale ici?

M. Campbell: Je dois m'excuser ici et apporter un éclaircissement. Je voulais dire de langue anglaise, de langue française, francophones, anglophones.

M. Allmand: Très bien. En ce qui concerne maintenant les pouvoirs dont parle le professeur Adamson, M. Trudeau a proposé que le Sénat ait un droit de veto limité sur les lois, mais qu'il ait un veto absolu en ce qui concerne les nominations à la Cour suprême et les questions se rattachant aux droits de l'homme et aux langues officielles. Je pense que vous approuvez ceci, autrement dit, le Sénat ne peut pas bloquer toutes les lois; il pourrait en ralentir l'adoption mais, s'il s'agit des langues officielles ou des droits de l'homme, le Sénat aurait un droit de veto absolu en pareil cas?

M. Campbell: Oui, c'est bien cela.

M. Allmand: Merci beaucoup.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, there are two other members of the Committee who want to ask questions and I propose they should be the last questioners for the evening as it is almost 10 o'clock. Our audience has been very patient, but it takes us considerable time to have this equipment packed up, after which we have to drive back to Halifax. We must rise very early in the morning to get off to Sydney for a hearing there at 11 o'clock in the morning so I think we must bring our proceedings to a close comparatively soon. The two final questioners are Mr. McQuaid and Mr. Dinsdale. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman. I will be brief. I, first of all, of course, want to congratulate the witnesses and those who were associated with them in the preparation of this presentation. It is a very valuable one, but yet, there are one or two statements I would question. Mr. Campbell, in the presentation, while I am not a Senator and never hope to be one—I hope to be one but I never expect to be one...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are you admitting your government will never be in power?

Mr. McQuaid: —there are one or two statements I think, Mr. Chairman, that can hardly go unchallenged which I am surprised Senator Yuzyk did not mention, but perhaps he did not notice them. You said on page 4 that:

...in most cases...

the Senate lacks:

... the desire to adequately review most pieces of legislation approved by the Lower House.

My experience has been that the Senate does, very thoroughly, review all legislation passed in the Lower House and very often that legislation is brought back for amendment in the Lower House by reason of recommendations emanating from the Senate. I wonder what led you to that observation.

Mr. Campbell: Perhaps by the way this Committee hearing has been going, there is, you know, a great deal of justification in your particular argument when you consider the role of the Senate in the past seven years especially. However, the statement made was with reference to the Australian system especially and sort of the Canadian system as it reflected upon what happened in Australia. The issue has arisen in the past. It has been a complaint among the Senators that they do not have anything to do. The Senate does not really sit until the bills are being considered in the Lower House and, therefore, there is a tremendous amount of articles that must be dealt with in a comparatively short time, and with the tremendous amount of work during one period in the House and then the sort of lack of any real progress or any real direction in other sittings, bills tended to be rushed through. The examples I am thinking of refer again to Australia and I suppose the Senate in the fifties. These were complaints made by members in the Senate themselves.

Mr. McQuaid: That is fine, Mr. Chairman. I think it is only fair to point out that this particular criticism, at

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, il y a deux autres membres du Comité qui veulent poser des questions; ils seront les derniers ce soir. Je pense que notre auditoire a été très patient. Il est presque 10 heures. Nous devons nous lever très tôt demain matin, cela prend du temps avant de mettre tout cet équipement dans l'autobus pour nous rendre à Sydney à 11 heures et nous devons donc accélérer les choses et terminer bientôt la séance. MM. McQuaid et Dinsdale seront donc les derniers à prendre la parole ce soir. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. Je serai bref. Je veux féliciter le témoin et ses associés pour la présentation de leur document. Celui-ci est en effet très valable; il y a cependant une ou deux déclarations que je mets en question. Dans votre présentation, bien que je ne sois pas sénateur—j'espère en être un jour mais je ne crois pas que ce soit probable...

Le coprésident (M. MacGuigan): Admettez-vous implicitement que votre parti n'aura jamais le pouvoir?

M. McQuaid: Il y a une ou deux déclarations qui, à mon avis, doivent être mises en question. Je suis surpris que le sénateur Yuzyk n'en ait pas parlé, mais peut-être ne les a-t-il pas remarquées. A la page 4, vous dites:

...la plupart du temps...

le Sénat n'a pas

... le désir de réévaluer de façon adéquate la plupart des projets de loi approuvés par la Chambre basse.

A mon avis, je crois que le Sénat, au contraire, revoit toute mesure législative adoptée à la Chambre des communes; bien souvent ces mesures nous reviennent et doivent être amendées par suite des recommandations du Sénat. J'aimerais savoir ce qui vous a porté à faire une pareille observation?

M. Campbell: Peut-être qu'à en juger par le travail de votre Comité vous avez raison; lorsqu'on songe au rôle joué par le Sénat ces sept dernières années, par exemple; mais nous parlions surtout du système en Australie et le système canadien en tant que reflétant ou traduisant le système d'Australie. Mais, dans le passé, les sénateurs se sont plaints de n'avoir rien à faire; de plus, les sénateurs ne siègent pas avant que les projets de loi soient étudiés à la Chambre des communes. Il y a beaucoup d'articles aussi qui doivent être étudiés à la hâte et peu de progrès est effectué. Les projets de loi sont passés à la hâte. Les exemples auxquels je songe ont de nouveau trait à l'Australie et à notre Sénat au cours des années cinquante. Je me suis basé sur des plaintes formulées par les sénateurs eux-mêmes.

M. McQuaid: Donc, cette critique ne s'applique pas à notre Sénat tel qu'il fonctionne actuellement. Votre recti-

[Text]

least in my mind, is not particularly applicable to our Senate and the same applies to your observation on page 11, where you say that:

The upper house rests in comparative leisure practically until the end of the parliamentary session and then is rushed to consider legislation in a relatively short period. As a result, bills do not always receive the required attention.

I think the practice is to refer the bills from the House of Commons to the Senate as they are passed by the House of Commons and while there may be some residual legislation that is brought on all at once, the bills are considered as are passed by the Lower House.

Mr. Campbell: Again, I think statement fits in with the first and the explanation thereof.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I would like to pursue briefly this question of ethnic representation and linguistic representation. It seems to me the suggestion that the Senate, the Upper House, be 50 per cent French-speaking and 50 per cent English-speaking would polarize that chamber linguistically which is the sort of thing we are trying to avoid in the Official Languages Bill. What we are trying to do is to make every member bilingual. What would happen when we reach that ideal of every member being anglophoned and francophoned or English-speaking and French-speaking? How would you then determine your 50 per cent?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you mean how would you tell whether a man was anglophone or francophone, if he were bilingual?

Mr. Dinsdale: If everybody were truly bilingual, how would you sort out your percentages?

Mr. Gibson: Get me to speak in French.

Mr. Dinsdale: Pardon?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson suggests it would be sufficient if he were to speak in French.

Mr. Dinsdale: Would you choose your French speakers from the French ethnic group or would you choose...

Mr. Campbell: I think in that case you would have to.

Mr. Dinsdale: To get back to the problem that someone suggested should be avoided, I think it was Mr. Allmand who mentioned this, that the French-speaking people are other than those of French ethnic origin. It is a very practical problem and I am slightly disturbed about the idea of ethnic representation in the Senate because it would tend to make the Senate a sort of a ghetto of different ethnic groups. I agree that Senator Yuzyk has made a great contribution as a spokesman for his particular ethnic group, but he also has much broader interests than merely as the spokesman for the Canadian Ukrainians. The same applies in the House of Commons. We have our first Indian Member of Parliament, Len Marchand, and he strenuously objects to the idea that he is the spokesman for the Indians as an ethnic group. He says he is a Canadian, he interests himself particularly in

[Interpretation]

fication s'applique donc aussi à ce que vous dites à la page 11:

La Chambre haute attend la fin de la session parlementaire et ensuite considère à la hâte des mesures législatives dans un délai très court. Par conséquent les projets de loi ne reçoivent pas toujours toute l'attention voulue.

Je crois que les projets de loi sont soumis au Sénat au fur et à mesure de leur adoption en Chambre et si parfois plusieurs projets de loi sont soumis en même temps, ils sont étudiés dans l'ordre où ils ont été adoptés par la Chambre des communes.

M. Campbell: Ma première mise au point vaut ici également.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: J'aimerais enchaîner à propos de cette question de représentation ethnique et linguistique. Il me semble que la proposition voulant que le Sénat soit composé de 50 p. 100 de francophones et de 50 p. 100 d'anglophones le diviserait en deux blocs linguistiques; c'est cela précisément que nous voudrions éviter aux termes de la Loi sur les langues officielles. Nous voudrions que tous les membres soient bilingues. Qu'advierait-il si tous les membres deviennent bilingues? Comment pourriez-vous déterminer qui est francophone et qui est anglophone? Comment déterminer les 50 p. 100?

Le coprésident (M. MacGuigan): La question est-elle de déterminer qui est anglophone et qui est francophone si tous sont bilingues?

M. Dinsdale: Si tous les sénateurs sont vraiment bilingues, comment allez-vous répartir vos pourcentages?

M. Gibson: Faites-moi parler français.

M. Dinsdale: Pardon?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Gibson propose que le test soit de savoir parler français.

M. Dinsdale: Est-ce que vous choisiriez vos orateurs français parmi le groupe ethnique français ou...

M. Campbell: On serait obligé de le faire.

M. Dinsdale: Pour revenir au problème que quelqu'un voulait à tout prix éviter, je crois que c'était M. Allmand, qui voulait que les francophones soient différents de ceux dont l'ethnie est française. Cette question de la représentation ethnique au Sénat m'inquiète. Cela deviendrait un ghetto des différents groupes ethniques. Je sais que le Sénateur Yuzyk est un excellent porte-parole pour son groupe ethnique, mais ses intérêts dépassent le cadre de l'ethnie. Nous avons un député Indien, M. Len Marchand et il ne veut pas être pris pour le porte-parole de ses compatriotes Indiens. Il dit qu'il est avant tout Canadien, il s'intéresse aux problèmes des Indiens, mais il ne veut pas être un représentant des Indiens. A titre de Canadien venant de l'Ouest, je me rends compte que la seule unité possible au Canada est dans la diversité et qu'on n'aide pas au problème si à la Chambre haute on met l'accent

[Texte]

Indian problems, but he does not regard himself as an ethnic representative. I say this as a Western Canadian who realizes that the only unity you can get in Canada is out of diversity and you will not assist the problem of unity when you go out of your way in the Upper Chamber to emphasize ethnic differentiation. Have you any comment on that?

Mr. Campbell: I am sorry. Your question struck me more as a rhetorical one.

Mr. Dinsdale: The problem I am outlining is simply this. We are trying to minimize, if I can use the phrase, the idea of ethnic groups being set apart in ghettos. If we turned the Upper Chamber into a body specifically representative of ethnic groups, you would be aggravating the problem rather than minimizing the problem.

Mr. Campbell: But you include in this English and French. I mean, you define it right to that level, do you not?

Mr. Dinsdale: Define? No. I am talking about the suggestion of Senators appointed to specifically represent their ethnic groups.

Mr. Campbell: I think the Senate need not and probably would not function in the way you suggest. It would be more or less as a measure of attaining some sort of public confidence in the Senate itself. If I may refer back to the Senator, I had hoped to ask him about the way the Upper Chamber, the Senate, has been internally revamped.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am afraid that will have to be a rhetorical question at this stage.

Mr. Campbell: Would it not increase the public confidence even further if these suggestions could be the basis for some reform of the Senate that would be, you know, in a statute or in a charter?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is a good technique to answer a question with a question. Did you have another question, Mr. Dinsdale?

Mr. Dinsdale: I hope I have gotten the point across to Mr. Campbell. I do not know whether or not he was trying to get some help from Senator Yuzyk in his comments. It is a real problem in Western Canada where we are a population made up of minorities—we have no majorities, no dominant groups in Western Canada—where we are trying to minimize the problem by down playing this whole aspect of ethnic emphasis, where we talk of the mosaic in general terms, and where we have achieved a reasonable degree of unity by minimizing our differences and our diversities.

Mr. Campbell: All I can say at this point is that we do not have all the answers. We are just putting forth suggestions.

Mr. Osler: So are we.

Mr. Campbell: Yes, that is the way of getting out of it, I suppose.

• 2215

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): At this stage, ladies and gentlemen, I will not accept any more comments from the Committee but anyone from the floor may make a brief statement. Mr. Fraser?

[Interprétation]

sur la différence ethnique. Avez-vous un commentaire à faire à cet égard?

M. Campbell: Je m'excuse. Votre question me semble plutôt abstraite.

M. Dinsdale: Nous essayons de minimiser l'idée des groupes ethniques qui seraient groupés dans des ghettos. Si nous faisons de la Chambre haute un organisme qui représente des groupes ethniques particuliers le problème serait aggravé plutôt que minimisé.

M. Campbell: Vous incluez les groupes anglais et français n'est-ce pas?

M. Dinsdale: Non, je songe au problème de sénateurs nommés précisément pour représenter leur groupe ethnique.

M. Campbell: Je ne crois pas que le Sénat fonctionnerait de la façon que vous dites. Il s'agit en fait de redonner confiance au public envers le Sénat. J'aimerais demander au Sénateur son opinion sur les réformes internes qui ont été apportées au Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crains que ce ne soit une question purement théorique à ce moment.

M. Campbell: Est-ce que les propositions que nous avons faites pourraient peut-être aider à apporter des réformes au Sénat?

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est une bonne technique de poser une question en réponse à une autre. Avez-vous d'autres questions, monsieur Dinsdale?

M. Dinsdale: J'espère que je me suis bien fait comprendre, monsieur Campbell. Je ne sais si M. Campbell appelait le Sénateur Yuzik à son aide. Il y a un problème réel dans l'Ouest du Canada; nous sommes composés de minorités ethniques. Nous n'avons pas de groupe ethnique dominant; nous voulons minimiser le problème en mettant la sourdine sur toute cette question d'ethnie et nous essayons de réduire nos différences et nos diversités. C'est ce qui nous a permis d'atteindre un certain degré d'unité.

M. Campbell: Tout ce que je peux dire c'est que nous sommes loin d'avoir toutes les réponses. Nous n'avons apporté que quelques suggestions, c'est tout.

M. Osler: Nous aussi.

M. Campbell: C'est la façon d'en sortir, je suppose.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je n'accepterai plus les commentaires du Comité, mais si quelqu'un du parquet veut y aller de ses commentaires, nous l'écouterons avec plaisir. Monsieur Fraser?

[Text]

Professor D. G. L. Fraser (Department of Political Science, Acadia University): I would like to express my gratification, Mr. Chairman, that this Committee has seen fit to come amongst us so that we may, through the process of a national consensus, perhaps some day come to a common mind on these matters. I regret, however, that the attendance here tonight has not been, perhaps, more representative of Western Nova Scotia than it has been. I think that the involvement of the students here this evening is particularly praiseworthy and, for those who are inclined to deplore the political system in this country, this gives hope to people who are concerned, to get in and become involved in the system.

Now, this is all very much to a point. We have been talking here tonight about constitutional matters and while these constitutional issues have been preoccupying people living in this country since, I suspect, about 1605, I would like to suggest to you that there are ample precedents to suggest that the political approach to the problem has resolved many of our difficulties in the past. We have found devices and techniques for overcoming our constitutional disabilities.

I think one of the most noteworthy that has occurred in recent history was very obviously taken by the St. Laurent Government in shared-cost programs and while these threaten to pass away, the program of economic development in Prince Edward Island has already been referred to, the whole program of regional economic expansion does demonstrate how in a political way, with goodwill on both sides, Canadians can resolve their problems.

I would like to suggest, therefore, that the Committee might direct its attention in its final report to the very productive role that the political process has played in the resolution of these many conflicting problems in our country. While not losing sight of the very grave constitutional implications of Canadians living in a federation, I think that we have demonstrated that we do have a capacity for resolving them in a way that does not require us to find means and methods of altering the constitution of which, of course, the British North America Act is only a part although a very important part.

Finally, anyone regarding the Senate, especially since 1963, must be persuaded that it has a very important function to play in this country. One is driven to observe that the recent report of the Senate on Canadian-West Indies relations will, I think, stand as a monument in our foreign policy—and, if I may say so, constituting a more realistic appraisal than certain other documents in this regard in recent months—and indicates that there is a residuum of wisdom and concern in the Senate as a result of recent appointments which gives us reason to be optimistic for the future.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Fraser. I would accept one more comment from the floor if there is anyone who wants to add a final word. Mr. Laing?

Mr. Gordon Laing: It is just my personal opinion that before we can do anything with the constitution, that Parliament in general, the Senate or the House of Commons, must come to grips with human problems which would bear in mind ethnic and linguistic problems; and, secondly, that if we are to treat Canada as a nation, then

[Interpretation]

M. D. G. L. Fraser (département des sciences politiques, Université de l'Acadie): Je veux vous exprimer mon appréciation du fait que ce Comité nous ait visités et j'espère qu'un jour nous pourrions peut-être faire l'unanimité sur ce sujet, mais je regrette cependant que l'assistance n'ait pas été plus représentative de l'ouest de la Nouvelle-Écosse. Je crois que l'intérêt manifesté par les étudiants ce soir est digne d'éloges et, pour ceux qui déplorent le système politique du pays, cela nous donne droit d'espérer que les gens pourront s'intéresser au système.

Très bien. Nous avons parlé de questions constitutionnelles ce soir et, bien que ces questions constitutionnelles préoccupent les Canadiens depuis 1605, je vous dis qu'il y a beaucoup de précédents qui laissent entendre que la façon politique d'aborder la question a résolu un grand nombre de nos difficultés dans le passé. Nous avons trouvé des dispositifs et des techniques pour surmonter nos carences constitutionnelles.

Il y a eu le cas de l'initiative du gouvernement Saint-Laurent quant aux programmes à frais partagés, le programme du développement économique à l'île du Prince-Édouard dont on a déjà parlé et le programme d'ensemble d'expansion économique régionale démontre comment, d'une façon politique, avec bonne foi des deux côtés, les Canadiens peuvent résoudre leurs problèmes.

J'aimerais proposer, par conséquent, que le Comité songe dans son rapport final au rôle productif que joue le processus politique dans la solution de ces différents problèmes du pays. Sans oublier les implications constitutionnelles de la vie canadienne au sein d'une fédération, je crois que nous pouvons résoudre ces questions sans recourir à des méthodes et moyens de modifier la Constitution dont l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est qu'une partie, mais une partie importante.

Finalement, toute personne qui considère le Sénat, surtout depuis 1963, doit être convaincue qu'il a un rôle important à jouer dans notre pays. On doit constater que le rapport récent du Sénat sur les relations entre le Canada et les Antilles est un monument dans notre histoire politique extérieure et est une meilleure évaluation que d'autres documents parus au cours des derniers mois. De plus, les récentes nominations nous donnent droit d'espérer en un avenir prometteur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, professeur Fraser. Un dernier commentaire du parquet si quelqu'un a quelque chose à dire. Monsieur Laing?

M. Gordon Laing: Avant que nous puissions faire quoi que ce soit avec la Constitution, je crois que le Parlement en général, le Sénat ou la Chambre des communes, doit s'attaquer aux problèmes humains qui tiendront compte des problèmes ethniques et linguistiques, et, deuxièmement, si nous devons considérer le Canada comme un

[Texte]

we would have to form some sort of presidential or some sort of constitution which does not require authorization or rubber stamping by the British Parliament for every change of our constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, on your behalf, I would like to thank very much Mr. Campbell, who presented the brief of the students on behalf of himself and the others who prepared it, Miss Clark, Mr. Grant, Mr. Ross and Miss Smith. We are their debtors. Thank you.

It remains merely to adjourn the meeting. We are pleased to have had this opportunity of meeting with you. I suppose that parliamentary committees probably do not come very often to Wolfville nor, indeed, to many of the other places that we visit, and this is exactly our intention. We want to get the views that Canadians, not only in the larger cities but also in some of the smaller centres hold. We have been here to have a dialogue with you and from our viewpoint, at least, we can say that it has been successful. We hope that it has been from yours. In fact, I think the very fact that you have stayed with us for more than two and one-half hours indicates the great degree of interest which you have in the subject.

Thank you for coming and we hope, if you have any further thoughts, that you will send them to us by letter.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

pays, il faudra établir une constitution qui n'exige pas l'approbation du Parlement britannique pour toute modification de notre Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): En votre nom, messieurs, je veux remercier M. Campbell, qui nous a présenté le mémoire des étudiants en son nom et au nom des autres étudiants qui l'ont préparé, M^{lle} Clark, M. Grant, M. Ross et M^{lle} Smith. Nous leurs sommes reconnaissants. Merci.

Il ne nous reste qu'à lever la séance. Nous sommes enchantés d'avoir eu l'occasion de vous rencontrer. Les comités parlementaires ne viennent sans doute pas trop souvent à Wolfville et ne visitent pas non plus beaucoup d'autres endroits où nous avons passé. Nous voulons obtenir l'opinion des Canadiens, non seulement dans les grands centres urbains mais aussi dans les petits centres. Nous sommes venus discuter avec vous et, de notre point de vue, la séance est très réussie. J'espère que vous l'avez trouvée utile. Le fait que vous soyez restés avec nous pendant plus de deux heures et demie démontre votre intérêt.

Merci et, si vous avez d'autres opinions à nous communiquer, vous voudrez bien nous les envoyer par écrit.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

APPENDIX "A"

Brief presented to The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada on the subject of "The Senate: Some Proposals," presented by R. A. Campbell, Elaine Clark, Gary Grant, Darryl Ross, Sandra Smith. Wolfville, Nova Scotia, October 20, 1970.

Abstract

Proposals for Senate Reform*

I. Role

1. Adequate protection for provincial and/or Sectional Rights.
2. An added discussant and participant in the Central Legislative process.
3. Recognition of its role as an impartial body.

II. Appointment

1. We are all in agreement that the method of appointment should remain independent of the direct electoral process.
2. A direct "provincial" voice in the choice of Senators.
 - (i) Provinces and the Central governments share jurisdiction over appointments to the Senate.
 - (ii) Using the same original distribution, allow for proportional appointments of minority groups as they are represented across Canada.
 - (iii) Rearrange the representation to guarantee that one-half of the content of the Senate French-Canadian.

III. Functions of Senate

1. Consideration of Legislation whether initiated by Commons or introduced by Senate.
2. Semi-judiciary Body.

Table of Contents

Abstract

- I. Senate Reform
- II. Background of Canadian Senate
- III. The Senate—Canada, West Germany
- IV. An Elected Senate Will Not Work: A Study of the Australian Example
- V. The Second Chamber and The Pakistan Experience (1947-1956)

Introduction: Senate Reform

Co-operative federalism has become an increasingly employed term in outlining the nature of a modern federal system in Canada. Basically co-operative federalism refers to the phenomenon of a growing inter-dependence¹ of central and provincial powers due to fiscal policies since the depression, thus forcing the need for "concurrent powers" in the B.N.A. Act.² Now with the debate on

the constitution well under way, the implications of this interdependence bring the question of the role of the Senate into greater prominence. Should this Upper Chamber continue to remain the anachronism we believe it is, or should a more thoughtful examination be given this body to see if it could rid itself of the stigma of uselessness.

The following sections seek to define the initial role of the Chamber, and then examine the Upper House in Australia, Pakistan and West Germany. As a result of these comparisons, some rather interesting conclusions became apparent, the most radical scheme following an example which parallels Canada to the greatest degree.

Most upper chambers are consistently established with the expressed purpose of safeguarding minority rights. But apart from the initial safeguards upon the Maritimes and Quebec³, very little thought was given to strong ethnic representation. Until 1958⁴ for example, no Indian had been appointed to the Senate. But the lack of anger among civil libertarians or Indians themselves prior to 1958 clearly illustrates the fossilization of this institution. The House of Commons, perhaps by default, has served as a front line for defence of minority rights.

It is a strong argument to-day in many circles that the ability of other parliamentary institutions to bypass the Senate over minority issues and civil rights speaks for the strength of the status quo.⁵

Nowhere is the system of legislative inertia more apparent than in the Senate. The Australian Upper House and the Canadian Senate by each reflecting a similarity in common balances of power have little time or in most cases lack the desire to adequately review most pieces of legislation approved by the Lower House. In the Australian Senate especially with half the membership rotating every three years to test the electorate, the Government has rarely had to face an opposition power controlling the Upper House although at times its majority has been smaller than in the House of Representatives.

West Germany's method of selection, however, reflects an immensely more useful chamber. Basically a very closely defined veto power, suspensive and absolute, gives delegates a lucid appraisal of the nature of Lander rights. The Bundestag by further allowing the radical solution of direct land government representation in what in Canada would be termed a glorified federal-provincial conference soon creates delegates from civil servants who as technocrats grind out legislation. By a simple modification of the appointment procedure the entire question of bicameral representation is totally altered. It is not difficult to see how the scope of a constitution may quickly follow suit.

Another difficulty with the Canadian Senate is its inability to be taken seriously as an impartial body. The Canadian Senate has always taken pride in its autonomy from the Commons⁶ but with combined presence of

* Small Roman numerals are points where full consensus was not reached.

¹ Watts, R. L., *Second Chambers in Federal Political Systems*: Report prepared for Ontario Government, 1967, pp. 17-18.

² Strayer, Barry, "The Flexibility of the B.N.A. Act", from *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, University of Toronto Press, 1968, p. 202.

³ Le Conseil de la Vie Française, "French-Canadian Representation in the Canadian Senate".

⁴ Smiley, D. V., "The Case Against the Canadian Charter of Human Rights", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. II, No. 3, September 1969.

⁵ Fox, Paul, *Politics: Canada* (McGraw-Hill, 1962).

political parties and an elected Senate in a parliamentary system, regional identification of the Australian Senators is lost in the "bandwagon" effects of national party politics. Party discipline then combines the two chambers and totally negates the Upper House. To some degree the isolation of the Senate in Canada leaves the potential there for meaningful reform.

Certainly the Federal Government⁶ agrees in principle to the strengthening in this country of provincial participation in the decision-making process.

"...the method of selection of Senators by the provinces could be by nomination of the provincial governments acting with or without the approval of their legislature, depending on each provincial constitution."

Pakistan provides a unique example to Canada. West Pakistan possesses more regions than East Pakistan which is considered a victim of regional economic disparity. East Pakistan has a single culture (Bengali) while suffering from the Hindu presence. In the outline of the development of the Pakistan Constitution several areas should be noted. First, a great deal of importance was paid to the meetings of joint sessions of the two houses (House of Units and the House of the People). Translated on other levels of regional confidence, a good equivalent representation in the Senate could be balanced by population representation. However, in the final analysis with Pakistan a liberal concept of two nations had to be mutually understood. Total proportional representation for both states was the same. Pakistan in order to save a federation divided the multi-dialectic and religious spectrums into two societies, one containing a Hindu community nearly a quarter of the population.

Theoretically, the author of this shares the views of a totally bicultural upper house.

A Senate where half the delegates represented French Canada would be the best "stop-gap" measure while the final place of the two founding cultures is determined in our history. In any test of federalism it must always be remembered what elements of the state are most valuable when final priorities amongst the regions and the ethnic groups are determined. The major concerns in the lists of Senate Reform Proposals are Role and Appointment. The functions of the Senate should be determined after those of Role and Appointment are decided.

II

Background of Canadian Senate

Old things need not be therefore true.

O brother men, not yet the new;

Ah! still a while the old thought retain,

And yet consider it again.

—Arthur Hugh Clough

This "sober, second thought" function of the second chamber was inherent in colonial institutions. Dating

⁶ Trudeau, P. E. *The Constitution and The People of Canada*, Queen's Printer for the Government of Canada, 1969.

back to the creation of the first real upper house in British colonial history, through the *Constitutional Act of 1791*, members were appointed by the Crown, and held their seats for life. The House was unlimited as to numbers and the Speaker was appointed by the Crown. The result in both Upper and Lower Canada, was the evolution of an executive council acting in a legislative capacity. In Lower Canada the legislative council became the bulwark of a racial minority—the English; in Upper Canada, it became the refuge of a privileged class—wealthy Loyalists.

The decline in the power of the council was not due to the *Act of Union of 1840*, which simply united the two colonies and provided the machinery of government already in existence in each, to the introduction of responsible government. Henceforth, the legislative council was not to be a bulwark of the executive against the assaults of the assembly, but would be coerced into accepting the wishes of the majority in the lower house. Patronage on the part of the governor with regard to appointments to the council shifted to patronage in the hands of party leaders with the outcome being a representation of different political opinions rather than a representation of a single party.

In 1856 a bill attempted to correct the increasing impatience of the council by providing for the election of forty-eight members, twenty-four from each province who should be elected for a term of eight years, one-fourth retiring every two years. This elective principle tended to produce a second edition of the Assembly. Significantly, a resolution for the appointment of ministers by the Crown was introduced into the conference at Quebec in 1864 by Sir John A. Macdonald.

Meanwhile, the approach of federation also found in Nova Scotia, New Brunswick and Prince Edward Island upper houses that had become merely secondary chambers.

One problem facing the Fathers of Confederation was the construction of a second chamber that should not be strong enough to control the Ministry but should have a specific role to perform within a government system.

Adequate guarantees for the protection of provincial and sectional rights was the political key to federal union. Since representation in the lower house was on the basis of population the only safeguard the smaller provinces would possess was in the Council. Thus equal sectional representation within the Senate was a condition of Confederation. Accordingly, the *British North America Act of 1867* and the *B.N.A. Act (1915)* provided that "Canada shall be deemed to consist of four divisions which...shall be equally represented in the Senate." Thus equality of representation in the upper house for each of the great geographical divisions recognized the existence and protection within a federal Parliament of peculiar sectional and provincial interests. As well the Senate was to represent conservatism and property. Macdonald advocated a large property qualification for the upper house which is then the representative of property.⁷¹ Other functions included the protection of people against themselves and "against the encroachment of power."⁷² Fulfillment of these responsibilities was to be

¹ Robert A. Mackay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, 1963, p. 11.

² Ibid, p. 11

accomplished through revision and delay of legislation, not by making and unmaking governments.

Minorities as well as provinces are often given special membership in the Senate. In the maintenance of the rights of minorities deemed "one of the principal traditional responsibilities of this chamber"³ the Senate has proved of moderate service with its alertness in private bill legislation which has protected property rights and public interests against the attacks of predatory corporations. With regard to upholding the rights of the provinces only Quebec has looked to the Senate as a champion of its position against encroachment or abuse. Also, it does provide the Maritimes "with a pool of patronage which is a most important factor in sustaining amicable party relations in that small area."⁴ In protecting individual rights the Senate might assist in making the *Canadian Bill of Rights* a living instrument for the protection of the rights of the subjects. But, the House of Commons and the Cabinet are more a front line of defence for those interests, with the Senate in a reserve position.

Although endowed with comprehensive legal powers almost equal to those of the Commons, the Senate was intended to be the minor legislative partner. Provisions within the *British North America Act* (1867) provided this: Namely, the House of Commons was to be based on popular election whereas the Senate would have no such political mandate. Also, the Commons was to have the sole power to originate "bills for appropriating any part of the public revenue or for imposing any Tax or Im-post."⁵ A further moderating influence on the ability of the Senate to play a dominating or obstructive role in the government of the new nation was evident in the constitutional understanding of the responsibility of the Cabinet to the lower house.

To those original handicaps prime ministers have tended to ignore its potentialities and given it an insufficient amount of work which has been reflected in a diminished prestige. However, the consent of the Senate is necessary for the passage of all legislation. In the past quarter century the initiation of legislation in the Senate has increased considerably. Many private bills are now introduced in the Senate due to the fact that introduction in the House of Commons the fee is \$500 compared to \$200 in the Senate. Such a procedure has thus taken away some of the burden from the Commons. As well, the Senate is practically indispensable as a revising chamber for the legislation from the "overworked" Commons. The upper house rests in comparative leisure practically until the end of the parliamentary session and then is rushed to consider legislation in a relatively short period. As a result, bills do not always receive the required attention. A more equal distribution of bills, with more originating in the Senate, would tend to produce more effective legislation and enable the Senate to perform adequately.

Controversy has also developed over the system of appointment to the Senate. According to the *British North America Act* the Senate shall normally consist of

³ Ibid, p. 128.

⁴ R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, Toronto, 1947, p. 328.

⁵ Robert A. Mackay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, 1963, p. 91.

102 senators, but, in exceptional circumstances may have 106 or 110 members. The "safety-valve" feature is inherent in this provision in the sense that the addition of four or eight members would provide equal representation of the four sections. Thus this system overrules the "swamping" of the upper house as has occurred in the House of Lords. A senator may belong to either sex, must be at least thirty years of age, and a British subject; he must be at least thirty years of age, and a British subject; he must own real property within the province he represents to a net value of \$4,000 and be worth at least \$4,000 over and above all debts and liabilities. In the case of Quebec, "he shall have his real property qualification in the division for which he is appointed or shall be resident in that division. The use of patronage in the appointment of Senate members has also been a handicap. In the public image the Senate is but a home for the aged and a pension scheme for party warriors who have retired from the battle or a means of rewarding contributors to the party "war chest." This system is unsatisfactory except to promote narrow party interests; with each new government having to redress the balance anew. Granted, it keeps a government's supporters eager, active and toiling and provides the Prime Minister with a welcome latitude in the reorganizing of his Cabinet but does little for the quality of the Senate membership. This is essentially an area for reform. In order to perform its role as a secondary partner in Canadian Parliament the Senate must have members who are willing to accept the challenge of office.

Originally Senators were appointed for life. Here again, was a bone of contention. However, the Pearson government managed in 1965 to secure the passage of a bill requiring resignation at the age of 75. The Senate definitely should not be a "pasture" for party 'hacks'.

"Politically, abolition or reform of the Senate tends to be the concern of the Opposition or Government chiefly on those occasions when the party balance in the Senate swings the other way." Abolition has been demanded by the C.C.F. party and its successor, the New Democratic Party. Cries for reform are demanded by the Conservatives and Liberals only when they are in opposition. However, some type of reform is essential if the Senate is to perform a useful role.

III

The Senate—Canada, West Germany

The opinions of Canadian Senate Reform are many and varied. Many people feel that we should view the upper houses of other countries and extract the best practical aspects from them. West Germany, for one, has an upper house to be envied. Its Bundesrat is singular in composition and function.

The Bundesrat is a legislative assembly that is composed of members from the executive branches of the Lander. Each member is appointed not elected by the Lander and may be recalled at any time. Other members of such Governments may act as substitutes. Each Land casts its vote as a black vote and by the members or their substitutes.

The second chamber in the German Parliament is the dream of the makers of that constitution, the House of the Lander, an assembly of wise men with the intention of decentralization.

The Bundesrat consists of forty-one members of Land cabinets, five from the Länder with populations of more than six million, three each from those with less than two million. The Land votes are cast as a unit and if the governments are coalitions, they throw in with the policy of the strongest Land party.

The power and influence of the Bundesrat is very significant, much more so than its predecessors. There are many subjects on which it has an absolute veto. Its approval is needed for constitutional amendments, federal legislation concerning administrative, taxation, and territorial interests. In other areas of legislation, it has suspensive veto but this can be overridden if the Bundestag has an equivalent majority. Also, in times of emergency, when the federal government puts the police forces of the Länder under its control it must first have the consent of the Bundesrat.

Since the Bundesrat is composed of members who are already Land ministers, this job is only secondary. Therefore, most of the work must be done by committees. When they have their meetings in the capital once or twice a month, the committees have already worked out sets of proposals. The greater percentage of these are passed. In line with the Bundesrat being a secondary role, it should be understood that the Bundesrat members rarely participate in the committee sessions, and the work must be done by alternates, the civil servants of the Länder whose skill and knowledge is often superior to the members of the Federal Diet.

All of the government bills go first to the Bundesrat, which passes them on to the Bundestag. If it gives consent, the bill returns to the Bundesrat. If this house does not consent, it can ask for a conference committee of representatives from both houses. Here, the Bundesrat is not held to instructions, but since it does only have a suspensive veto, the Bundestag can defeat the Federal Council by a two-thirds majority.

Conflicts are rare here between the two houses because of the work of the Conciliation Commission composed of twenty-two members, eleven from each house and are not responsible to neither a parliamentary group nor a Land government.¹

These people meet far removed from any publicity and by a majority vote decide the changes in a bill they feel acceptable to both houses. It cannot decide on bills, the Houses must. Usually, the Bundesrat appeals to the Commission, not the Bundestag. From 1949 to 1961, 181 bills were submitted to the Conciliation Commission, 177 were passed by both houses in the form proposed by the Commission.

The function of the legislature is to control the executive. This is done when there is debate on a motion or by discussion on oral questions submitted three days beforehand.

The Bundesrat has become a meeting place for federal and Land officials to work out differences affecting federal legislation. This provides a convenient division of labor and introduces checks to unlimited power. The Bundesrat has come to be viewed as "providing the stage for antagonism between the Land and the Federal

bureaucracies, while at the same time forcing them to some kind of advantageous cooperation."²

The Bundesrat has not used all of its constitutional powers and keeps its legislative prerogatives hugely under wraps. It wants to keep from being crushed by party machines. The Bundesrat only calls the Conference Committee when it does not wish to pass a law. Therefore it "obscures its political intentions by cloaking them in recommendations of a technical character so that they will be more readily endorsed by the relatively inexperienced lower house. Staff members of Bundesrat Committees claim that this procedure is highly successful."³

Party politics definitely enter the picture. The parties pressure the Land governments, under their control, to pass votes in the Federal Council according to the party interests. Heidenheimer says: "the Land cabinets have at times been reduced almost to the status of the pawns of federal politics."⁴

The rational parties can influence the vote of the Länder groups to a certain degree only, since most Länder governments are coalitions. In fact, in recent years, the Länder governments have cast their ballots in the Bundesrat the way they feel. So much so that the national parties can no longer depend on the Länder governments which their parties dominate, to vote the way the party wants. Also, because of the complex compositions of the governments, lobbying is a poor way of influencing the Bundesrat proceedings.

Land representatives try to protect the interests of the Land government because they do not want to be limited to the position of carrying out federal laws. Because of this the Bundesrat seldom gets public notice. Also, most decisions and arguments in the Bundesrat are administrative rather than political and too complex for the public to understand. This does not reduce the importance of that House, but it does reduce in knowledge and understanding of the Bundesrat for the public. Few of the people even know what it is. It is far removed from the public and "insulated from the major political currents of the day."⁵

In Canada, the upper house is the Senate. When the Constitution was drawn up "the Senate, it was hoped, would protect provincial interests, would act as a revising body on measures passed by the Commons, and would give special representation to property and to the more conservative influences in the nation."⁶ This was the intention of the fathers of the Canadian federation.

The Senate appointments are determined by the Prime Minister and very often if one has been a good party member, he has an ideal qualification for a seat. The Senate seats are representative of the various regions and religious denominations.

² Arnold J. Heidenheimer, *The Governments of Germany*, (New York, 1966), p. 139.

³ Heidenheimer, *The Government of Germany*, p. 140.

⁴ Robert G. Neumann, *The Government of the German Republic*, (New York, 1966), p. 121.

⁵ Arnold J. Heidenheimer, *The Governments of Germany*, (New York, 1966), p. 140.

⁶ Robert MacGregor Dawson, *Democratic Government in Canada*, (University of Toronto Press, 1949), p. 62.

¹ Alfred Grosser, *The Federal Republic of Germany*, (New York, 1963), p. 45.

To qualify, the candidate must have real and personal property worth four thousand dollars above and clear of his debts. Also, he must have reached the age of thirty. However, the Senate as a legislative body is relatively so insignificant that any young and ambitious man with a promising political career usually will not want to take such an appointment. The Senate has a dignified, secondary and largely negative role and is colorless to those who could have been of great importance to it.

Political parties do play a role in the Senate. In fact, senatorial appointments are an instrument of politics "for the purpose of either lubricating the machinery of the party or befriending (or trying to avoid insulting) various group claimants."⁷

The primary function of the Senate is the consideration and passage of bills. Private bills fall in their line and eventually the work is given to committees. It takes a great part of the private bill legislation from the Commons.

Constitutionally, the Senate has absolute power to modify public and private legislation by any mode. The Senate's veto power over legislation, is the most extreme form of the exercise of the legally unrestrained powers enjoyed by the Senate.

Since the institutionalization of the Senate, few reforms have been made. Perhaps the most significant thing to happen to the Senate was during the Pearson administration when he procured the passage of legislation in amendment of the B.N.A. Act whereby senators summoned after its coming in force on June 2, 1965 would retire at the age of seventy-five on a pension while senators already appointed were given one year following their attaining the age of seventy-five, to retire on a similar pension.

This was a move in the right direction, but there will be many more reforms before the Senate becomes a "living" body.

The method of appointing senators for such long periods tends to leave the Senate with a lot of deadwood around.

The Australians have elections at three-year intervals and the West Germans appoint and recall at will. The latter may seem radical, perhaps, to most Canadians, but it would get the Senate on its toes and make it a more active body.

If this were done, younger and more promising men and women would be attracted with more to offer Canada. Also, if there were more functions for the Senate, more people would be willing to take positions. No one wants to belong to some institution which has but little to do with any issues of importance. The object should be to give the Senate a real purpose and meaning, a tangible one. The Senate could be extremely useful, if it were only given a chance.

IV

An elected Senate will not work: A study of the Australian Example.

Our Senate has failed in its purpose to represent and protect the rights of the provinces. It is composed of elderly party favourites who have in some way probably

benefited this country but their efficiency ceases once they enter the federal upper chamber. The institution itself is to blame for this situation due to the fact that its powers are so limited that the development of an interest in the proceedings is nearly impossible.

There have been a number of suggestions on how to reform the Canadian Senate but any suggestions on elected upper chamber within our parliamentary system would end in failure, as the Australian example clearly shows.

In that country, the members of the Senate are elected for terms of six years with half going to the polls every three years. This method results in a continuous flow of new people which understand the moods of public opinion and should, in theory, keep in touch with them if they are to remain a Senator for any length of time. But due to the size of the senatorial districts, and the advent of effective party domination of the Senate, which took about eight years after its initiation, the upper chamber has failed in its purpose to represent and protect the rights of the individual states.

"Nomination by the right party will make a Senator of any man, and, without raising his hand or his voice in the service of the country during his six year term, the same simple condition will ensure his re-election, and the electors will be none the wiser."⁸

Thus the Canadian senators are quite similar to those in Australia in regard to the fact that none have to keep in touch with public opinion or have to protect the unit's interests in order to stay in office.

The Australian senators came from the states, each contributing ten to the federal chamber regardless of the size and population of the unit. Therefore the smaller units in the federation have an equal voice within the Senate. The senators themselves have the same qualification for membership in the Senate as those who enter the lower chamber, and it is almost impossible, as previously stated, to become a senator without party support.

Once the senators are elected, they must have a meaningful duty and that is to be a check on the House of Representatives.

"The Constitution (Section 53) provides that although it may not originate or amend any appropriation or Tax bill, or amend any ordinary bill so as to increase the burden of the people, it may request such amendments of the House of Representatives, and this power has been developed in practice as fully equivalent to a straight power to amend."⁹

In regard to all other proposed laws, which originate in the House of Representatives, the Senate has the full power to veto.

The Australian system of veto is much more meaningful than the Canadian in that it is not just a delaying procedure. In Canada, the Senate can alter money bills as well as all other pieces of legislation from the House of Commons. The difference in the Australian example occurs as a result of the House of Representatives not accepting the proposed amendments of a piece of legisla-

¹ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, third edition, (London, 1961), p. 178.

² A. F. Davies, *Australian Democracy*, (Melbourne, 1958), p. 46.

⁷ F. A. Kurtz, *The Modern Senate of Canada*, (University of Toronto Press, 1965), p. 35.

tion by the Senate. After two Senate rebuttals of a bill, each at least three months apart, the Governor-General dissolves the two chambers in accordance to Section 57 of the Constitution and the members of the two Houses go to the electorate to appeal their case. When the new houses return and if the controversial bill is still blocked, there is a joint sitting of both houses and it is expected that the House of Representatives will prevail due to the fact that it has twice as many members as the Senate.

Though the Australian upper chamber has this tremendous power to be an effective check on the government, its purpose is defeated because the senators are loyal to party policy first and to their respective states second. When the occasion arises where the same party has majorities in the two Houses, which is almost always, the situation is quite similar to that in Canada at present. The government can push through any bill it dares without any fear that it will be defeated in either house.

The real excitement in the Senate occurs only when two different parties have majorities in either of the Houses. With this situation there would be much debate and compromise in Parliament and finally the Senate would be performing one of its original purposes; that of being a check on the lower house. If a deadlock did occur, the provisions of Section 57 of the Constitution could be used to break the stalemate. When the Opposition had a majority in the Senate, and there were four instances only in the first fifty years with Cook, Scullin, Curtin, and Menzies leading the cabinets affected. There has been a tendency for the lower chamber to compromise with the Senate because the governments have been uncertain of its popularity at the polls. In fact the double-dissolution has been used only twice; once in 1913 when Labour replaced the government and in 1941-51 term when the government was returned. The joint sitting has never been used.³

It can be seen how the elected Senate defeats its purpose when the political parties compete for dominance in the two Houses. An upper chamber, independent of the parties, is the only type of body capable of being the protectors of the units in a federation.

The fear that an elected upper-chamber will become stronger than the lower is proved wrong by the Australian example. A defeat of an important bill or the passage of a censure motion in the Senate does not mean that the cabinet must resign; only the House of Representatives can drive a government from office. Also the Australian Senate has no special control over the administration or foreign policy and therefore has not the dignity and prestige of the U.S. Senate. An elected Senate in Canada similar to that in Australia with regard to powers would not mean that there would be bitter battles between the two Houses in a struggle for supremacy, because by following the Australian system, the lower house would prevail.

The Australian Senate is similar to that in Canada not only in regard to the way they tend to ignore their responsibility to the units, but the two upper-chambers also receive the bulk of legislation in the dying days of the session. Even if the senators were trying to perform their duty of being a check against hasty legislation from

the lower house it would be impossible to do so effectively. This practice of the government to push through legislation in the latter part of the term is illustrated by Senator Keane's complaint against

"the closing stage of the Session being used by the Government to bring before the Senate fifteen Bills, including that now under discussion, which seeks the sanction of Honourable Senators to the raising of £50,000,000. No opportunity has been given to Honourable Senators to examine the bill...Fifteen Bills have been hurled at Honourable Senators since four o'clock this afternoon."⁴

If the senators were of a mind to fight with the lower house, the sessions of the two houses should be staggered in order that both houses have sufficient time to study all legislation. Then if any bill was found to be unacceptable, it could be vetoed with recommendations attached. But the present situation in Australia and Canada does not warrant such a change because both upper chambers are mere rubber stamps of the Government.

At present the Australian Senate's major contribution has been in parliamentary committee work. With all its spare time, the Senate has plenty of opportunity to examine complicated subject matter and to make recommendations to the Government. It was suggested by Lord Bryce that an upper house could deal with

"The initiation of Bills dealing with subjects of a practically non-controversial character which may have an easier passage through the House of Commons if they have been fully discussed and put into a well-considered shape before being submitted to it."⁵

This proposal could greatly increase the activity of the Senate and also speed up the process of legislation passage.

An Australian example that could bring more life into the Senate is the selection of five cabinet ministers from the upper chamber. This practice enables better communication between the Senate and the Government and in turn, more meaningful debate.

"As a chamber of review, as a check on hasty legislation, or as the originator of statesmanlike measures of national utility, it has been a failure. (Yet) it has great possibilities under the Constitution, ample leisure to do good work and thoroughly to investigate the basis upon which proposed legislation rested. It has almost unique power for a Second Chamber, to enforce its amendments."⁶

Thus the Australian Senate with all its powers is a failure similar to that of Canada and the major reason for that failure is party involvement in the upper chamber. With the entrance of the parties into the Senate, the members have put party policy first and the states a distant second, therefore defeating the purpose of the chamber. An elected Canadian Senate similar to that of the Australian ideal would be very good for Canada, but as proved in Australia, it is an impossibility because

⁴ A. F. Davies, *Australian Democracy*, p. 47-48.

⁵ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, p. 179.

⁶ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, p. 188.

³ A. F. Davies, *Australian Democracy*, p. 43.

political parties would also get control of that chamber and make it subordinate to the lower house.

V The Second Chamber and The Pakistan Experience (1947-1956)

Will the study of governmental problems in Pakistan since that country's founding in 1947 shed any light on Canadian problems regarding the Senate? Because the Pakistan experience has had two characteristics in common with the Canadian federal system, the answer is yes. First, Pakistan went through an unsuccessful attempt to combine the institutions of a parliamentary cabinet government with a federal political system. And secondly, a federal political system was used as a solution to linguistic and cultural diversities which are at least as acute as those in Canada.

As the latter point implies, a study of the Pakistani experience is not only advisable because of similar attempted political solutions, i.e., parliamentary cabinet government and federalism, but also because the underlying realities, such as cultural, linguistic, and economic conflicts are similar. These underlying factors manifest themselves in the conflict between East and West Pakistan. Although the area of East Pakistan is only one-seventh of that of West Pakistan, it has a larger population. Prior to the unification of West Pakistan in 1955, West Pakistan was divided into a number of smaller provinces while East Pakistan was treated as only one province. This, as will be seen later, led to problems regarding representation in the second chamber. But as has already been suggested conflict is intensified by that common characteristic of the citizenry of federal countries—a lack of homogeneity. Although the people of West Pakistan speak a number of different languages they consider Urdu their common heritage.² However, the East Pakistanis consider Bengali their language. Moreover, linguistic differences are not the only source of problems. The Islamic Republic of Pakistan has approximately 14 per cent of its population which is non-Muslim.³ This fact accentuates the cultural diversity existing between the two halves of the country in that whereas West Pakistan is nearly entirely Muslim there are important religious minorities in East Pakistan of which the Hindus are the most important constituting approximately 23 per cent of all East Pakistanis.⁴

There is also the problem of economic disparity. East Pakistan was less developed than West Pakistan in 1947 and the consensus of opinion in the mid 1950's was that as a result of the economic policies of the central government the gap had widened during the country's first five years.⁵ Geography is, of course, a factor in causing friction between the two in that the nine hundred miles of India between them and West Pakistan led East Pakistanis to look askance at policy decisions affecting them made in Karachi, and later in Rawalpindi.

Culturally, linguistically, and economically, then, East and West Pakistan differ. In fact, one finds the words

"two nations" on the tip of his tongue. Although the population ratio is much closer to fifty:fifty than in Canada, possible solutions to Canada's "two-nation" or "French fact" problems in terms of Senate reform are suggested by study of Pakistan's efforts to solve a similar problem.

The passage of the *India Independence Act* in July 1947 marked the legal birth of two new Commonwealth dominions, India and Pakistan. From 1947 to 1956 Pakistan struggled with the task of framing a new constitution for a new country. It is these years that are of the greatest interest because during this period Pakistan experimented with the use of a parliamentary cabinet government in a federal political structure.

During these nine years of debate over a new constitution, the *Government of India Act* (1935) served as an interim constitution. The Pakistan (Provisional Constitution) Order of 1947 established the 'Federation of Pakistan' which was to include East Bengal, West Punjab, Sind, North-West Frontier Province, Baluchistan, and the capital of the Federation, Karachi.⁶

Thus Pakistan has from the beginning been established constitutionally as a Federation. The *Government of India Act*, 1935, provided the structure of this Federation. Under its provisions there was envisioned the establishment of autonomous provinces as the constituent units of an Indian Federation. Provincial autonomy was its basic idea.⁷

It is worth noting that the Act also provided for three legislative lists defining areas of exclusive federal power, exclusive provincial power, and an area of concurrent power.

The first Constituent Assembly (1947-1954) was responsible for the establishment of the Basic Principles Committee in March of 1949. The committee presented an interim report to which East Pakistan raised strong objections, in September of 1950, and a final report in December of 1952 which resulted in a deadlock because of Punjab's objections. In October, 1953, the 'Mohammed Ali Formula' broke this deadlock and an amended version of the Basic Principles Committee Report was accepted in September of 1954.

The 1950 interim report recommended a bicameral legislature with the lower House called the House of the People being popularly elected and the upper House called the House of Units representing the provincial legislatures. In contrast to the Canadian system, each House was to have equal power and any disputes between the two were to be settled by a joint session of the two houses. Moreover, the executive which in a Cabinet system is usually responsible to the lower House only was in this case to be responsible to both Houses. Needless to say, serving two masters would have been no easy task. The rationale behind giving the upper House equivalent powers is explained by G. W. Choudhury in the following terms:

But in a federation the upper House has traditionally a more important role (than it has in a unitary state)... its powers are intended to provide a means of protecting those states and their inhabitants against

⁶ Choudhury, *Constitutional Development in Pakistan*, p. 32.

⁷ *Ibid.*

¹ G. W. Choudhury, *Constitutional Development in Pakistan* (Toronto: Longman's, Green and Co., 1959) p. 102.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 81.

⁴ *Ibid.*, p. 82.

⁵ G. W. Choudhury, *Democracy in Pakistan* (Dacca: Green Book House, 1963), p. 226.

unproper or injurious federal measures. Consequently the upper House should be considered as one of the devices for bridging the gap between the member states and the Federation. It often serves the smaller units by giving them greater influence in federal affairs through representation in the upper House than their population alone would justify.⁹

East Pakistan felt slighted by this interim report for two reasons. First, despite East Pakistan's greater population the majority of seats in the House of the People were to be filled by representatives from West Pakistan. Secondly, representation in the House of Units was seen as being unfair. Each of West Pakistan's several provinces would have representation in the upper House equivalent to East Pakistan's representation. As previously pointed out the differences between the people of the provinces of West Pakistan are slight, whereas the differences between the people of West Pakistan as a whole and those of East Pakistan are considerable. Therefore, the East Pakistanis looked at the 'Federation of Pakistan' as a union of East Pakistan and West Pakistan—not as a union of East Pakistan and Punjab, Sind, North-West Frontier, Baluchistan, and so on. The parallel in Canadian political experience which is suggested is the view held by many Quebecers that the Canadian federation is not a union of ten provinces but a union of French Canada, that is, Quebec, and English Canada or the other nine provinces.

The final report of the Basic Principles Committee was presented in December of 1952. Because of the strong objections of East Pakistan to the interim report, the final report showed substantial changes when compared with the committee's earlier proposals. Once again a bicameral legislature was proposed. In the House of Units East Pakistan and West Pakistan were to have sixty members each. The East Pakistani representatives were to be appointed by their provincial legislature. The West Pakistani representatives were rationed among its nine constituent units (Punjab, 27; Sind, 8; North-West Frontier, 6; Baluchistan, 2; Baluch States, 2; Khaipur, 2; tribal province areas, 5; Bahawalpur, 4; capital of Karachi, 4).¹⁰ There was also to be equal representation in the House of the People with two hundred members from each part of the country. They were to be popularly elected and the members from West Pakistan were distributed among the constituent provinces in ratios similar to those of the upper chamber representatives. The House of the People was to have the real power having the right to bring forth all money bills and being the house to which the Cabinet was to be responsible. However provision was still made for joint sessions.

The chief opponent to these proposals was Punjab which resented the fact that each unit in the federation was not given equal representation in the House of Units. Consistently and interestingly, Punjab at the same time demanded that representation by population should be the principle in the popularly elected House of the People. This proposal would have given East Pakistan a majority in the lower House instead of the proposed equality with West Pakistan. Apparently, Punjab did not fear the majority's potential to dominate through the lower House as long as it had strong representation in the upper House.

⁹ *Ibid.*, p. 105.

¹⁰ *Ibid.*, p. 109-110.

Discussions on the form of the new constitution became deadlocked after the presentation of the final report of the Basic Principles Committee to the Constituent Assembly. A compromise was reached, however, upon the formulation of the 'Mohammed Ali Formula' by Prime Minister Mohammed Ali in October of 1953. The House of Units was to have fifty members with ten from each of the five areas into which the country was divided for the purpose of allocating upper chamber representation. East Pakistan was to have ten representatives, while West Pakistan was divided into four areas each having ten representatives. Thus, the ratio of East Pakistan's proposed upper representation to West Pakistan's representation was to be changed from 60:60 or 1:1 to 10:40 or 1:4.

The House of the People was to have three hundred members of which 165 were to be from East Pakistan giving this half of the country the majority that its population merited. The 'Mohammed Ali Formula' reverted back to the interim report of the Basic Principles Committee by again suggesting that equal power be given to both houses. Also, conflicts between the two houses were to be solved through joint sessions of the two houses as both the interim and final reports had suggested. In the event of such joint sessions East Pakistan would have 175 representatives (165 from the lower House and ten from the Upper House) and West Pakistan would also have 175 representatives (135 from the lower House and forty from the upper House). Any measure passed by a joint session of the two houses would only stand if at least thirty per cent of the members from each region voted for that measure. The parity between the two halves of the country when in joint session ensured that neither could dominate the other. At the same time the smaller units within West Pakistan were given assurance that they would not be overwhelmed by the thirty per cent requirement.

The formula was greeted with enthusiasm throughout the country.

"But the enthusiasm soon died down and constitutional differences once again raised their heads. It is, however, difficult to say that the new difficulties were due to any inherent defects in the formula. . ."¹¹

The united feeling which resulted from the drive for Pakistan under Jinnah in the years prior to 1947 began to dissolve into regionalism in East Pakistan and provincialism within West Pakistan after the goal had been attained. Pakistan's attempt to establish a parliamentary cabinet system in a federal state was also hampered by a high rate of illiteracy in the electorate, the lack of a well developed party system, and the apparent selfish motives of many of her politicians.

By October 1954 Pakistan had been without a constitution of her own for more than seven years. A year earlier in October of 1953 the 'Mohammed Ali Formula' as noted held promise.

"For a brief period it appeared that progress toward a Constitution might be speeded up, but the struggle for immediate political power forced long-term considerations into the background."¹¹

¹¹ *Ibid.*, p. 115.

¹² *Ibid.*, p. 136-7.

On October 24, 1954, the Governor General of Pakistan declared that the first Constituent Assembly had lost the confidence of people and dissolved it.

From 1954 onward the situation in Pakistan deteriorated further. In 1955 a second Constituent Assembly was convened. West Pakistan was unified as a single province in September making the problem of union revolve around a more realistic two province compromise. In January of 1956 a second draft constitution was published. It provided for a unicameral legislature based on a complicated two-tier system with two criteria for representation. From this point on, especially with the imposition of martial law in October of 1958, Pakistan's story cannot be expected to yield any lessons for Canada since the effort to combine a two chamber parliament with a federal structure was abandoned.

Having established that there are similarities between the problems that faced Pakistan and those facing Canada and having given a brief account of the constitutional debate between 1947 and 1956, one feels obligated to come away from the study with concrete and specific lessons that could be applied to the reform of the Canadian Senate. This is no easy or cut and dried task.

Despite the difference in population ratios, the East versus West Pakistan conflict can be likened to the conflict between Quebec and the rest of Canada in that the conflict is largely based on linguistic and cultural differences. Moreover, the provinces that existed within West Pakistan have a parallel in Canada in that although cultural and linguistic differences between them are not great, they, nonetheless, felt the need for protection of their provincial rights in the second chamber. A basic lesson regarding all federations makes itself evident. It is that in a two chambered legislature the purpose of the lower house is to ensure that the democratic principle of the rule of the majority finds its expression through representation by population, whereas, the role of the second chamber should reflect the federal nature of the society through its protection of divergent cultural-linguistic groups and the provinces.

Assuming that the concept of Canada having two founding nations is accepted, how should the Senate protect Quebec against the passage of bills by Parliament which would conflict or tend to lessen her linguistic and cultural uniqueness? A solution offered during the course of the Pakistan debate, and one suggested by Jacques Yvan Morin, is equal representation for French Canada and English Canada in the Senate. This solution is more

applicable to Canada than the 'Mohammed Ali Formula' whereby equality between East and West Pakistan was assured through joint session of the two houses. However, it is also clear that such a solution could not be implemented unless the other nine provinces were assured of some new means by which their interests could be protected against the federal government.

The Pakistan experience does not offer any suggestions to other means of protecting the other nine provinces that would be workable in Canada except the traditional definition of areas of federal, provincial, and concurrent power in the constitution and the right to appeal to the judiciary on questions of federal legislation's constitutionality. Viewed against the long tradition and considerable success of the dominance of the House of Commons in Canada, any solution involving equality of the two houses and joint sessions seems like fairly reckless experimentation. However, Pakistan's constitutional debate does suggest that if one of the Senate's roles is to be the protection of the provinces, then the appointment of Senators should not be in the hands of the federal government but in the hands of the provincial legislatures.

Inescapably the problems of one distinct cultural group, more or less, confined to one province and a relatively uniform second cultural group in all the remaining provinces crops up. The only solution that would appear to have had a chance of reconciling the protection of both the provinces and the two cultural groups in Pakistan was the 'Mohammed Ali Formula' which it has already been suggested is not applicable to Canada. If in Canada both roles are to be confined to the Senate, then it is suggested that Quebec's representation in the Senate be much more than proportional to her share of the Canadian population.

A summary of lessons suggested by the Pakistan experience, however general and inexplicit, seems in order. The role of the Senate should reflect the federal nature of Canada. If new means of protecting the right of the "other nine provinces" can be implemented and are acceptable to these provinces, then representation in the Senate should establish a parity between French Canada and English Canada. If the Senate is to be protector of both French Canada as a separate cultural entity and the provinces, as constituent units in the federation, then Quebec should receive representation much more than proportional to its population, and secondly, Senate appointments should be made by the provincial legislatures not the federal government.

Bibliography

I

¹ Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, Fourth Edition, (University of Toronto Press, 1963).

² Fox, Paul, *Politicians: Canada*, (McGraw-Hill Company, 1962).

³ Lloyd and McLeod, *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*.

⁴ Le Conseil de la Vie Française, "French-Canadian Representation in the Canadian Senate", Québec, 1966.

⁵ Smiley, Donald V., "The Case Against the Canadian Charter of Human Rights", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. II, September 1969.

⁶ Trudeau, Pierre Elliott, *The Constitution and the People of Canada*, Ottawa, 1968.

⁷ *Second Chambers in Federal Political Systems*; Report prepared for the Ontario Government.

II

¹ Creighton, Donald, *Canada's First Century*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970.

² Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, University of Toronto Press, 1947.

³ Dexter, Grant, *Senate Reform*, Winnipeg, 1961.

⁴ Mackay, Robert A., *The Unreformed Senate of Canada*, London, 1963.

⁵ Waite, P. B., *The Life and Times of Confederation*, Toronto, 1962.

III

¹ Alfred Grosser, *The Federal Republic of Germany*, (New York, 1963), p. 45.

² Arnold J. Heidenheimer, *The Government of Germany*, New York, 1966, p. 139.

³ Heidenheimer, *The Governments of Germany*, p. 140.

⁴ Robert G. Neumann, *The Government of the German Republic*, New York, 1966, p. 121.

⁵ Arnold J. Heidenheimer, *The Governments of Germany*, (New York, 1966), p. 140.

⁶ Robert MacGregor Dawson, *Democratic Government in Canada*, (University of Toronto Press, 1949), p. 62.

⁷ F. A. Kurtz, *The Modern Senate of Canada*, (University of Toronto Press, 1965), p. 35.

IV

¹ Crisp, L. F., *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, third edition, London: Longmans, 1961.

² Davies, A. F., *Australian Democracy*, Melbourne: Longmans, 1958.

³ Mager, Henry, ed., *Australian Politics*, second edition, Melbourne, Cheshire, 1967.

⁴ Miller, J. D. B., *Australian Government and Politics*, third edition, London: Duckworth, 1964.

V

¹ Choudhury, G. W., *Constitutional Development in Pakistan*, Toronto: Longmans, Green and Co., 1959.

² Choudhury, G. W., *Democracy in Pakistan*, Dacca: Green Book House, 1963.

³ Sayeed, Khalid B., *The Political System of Pakistan*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1967.

APPENDIX "B"

Brief presented to The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada on the subject of "Powers and Procedures of Delegation" presented by Bill MacDonald, Jim MacPherson, Jamie Patton, Peter Phipps, Angelika Weiland. Wolfville, Nova Scotia, October 20, 1970.

Abstract

Summary of Recommendations:

1. In any new or revised constitution provision be made for a procedure of delegation.
2. Before deciding on an exact delegation procedure studies should be made of:
 - (a) proposals made by Canadian governments, interested groups and individuals,
 - (b) delegation procedures in other federations to determine how delegation has been used either successfully or unsuccessfully.
3. In Canada close consideration be given to a system of one-to-one delegation; that is, the federal government can delegate to or receive delegation from any province.
4. In order to ensure a degree of stability in a one-to-one delegation formula, the following safeguards should be taken:
 - (a) the delegating authority can withdraw from a delegation arrangement at any time,
 - (b) all governments have the right of appeal to the courts if they feel that a delegation arrangement of which they are not a part is detrimental to their interests,
 - (c) if a province wants to join an existing delegation arrangement in some area it must be willing to accept approximately the same terms as the provinces who previously joined.

Table of Contents

Abstract

- I. Introduction
- II. Delegation in other Federations
- III. Delegation in Canada
 - (a) Supreme Court Decisions
 - (b) Criticisms of these Decisions
- IV. Conclusions
 - (a) Proposed Formulas
 - (b) Our Recommendation
 - (c) Reasons

I

Introduction

The Right Honourable Lester B. Pearson once said: "In any federation the most critical questions are the distribution of powers between the two levels of Government and the manner in which the constitution can be

changed." In the paper we would like to deal with an aspect of federalism which is closely connected with both these problems—namely, the delegation of executive and legislative powers from one government to another. All contemporary federations are based on a constitution which usually divides the various governmental powers into three distinct jurisdictions:

1. those powers reserved exclusively to the central government,
2. those powers reserved exclusively to the local or unit governments,
3. those powers which are shared concurrently by both the central and unit governments.

When a constitution is written the way in which the various powers are allotted may seem logical and rational; but what happens when the society changes due to various economic, political and social factors? What happens when it becomes evident that certain powers were either incorrectly assigned when the constitution was drawn up or they have, with the passage of time, become less effective when used by the proper (constitutionally proper, that is) governmental unit. Obviously, the wisdom of the original constitutional draftsmen may not hold true for all times and in all circumstances. Thus there must be some way in which the division of powers can be altered to meet the demands of a rapidly changing and increasingly complex society.

The most obvious way to alter the division of powers is to amend the constitution. However, there are at least three disadvantages to this method. First, many of the federations are burdened with a very rigid amendment procedure which makes change very difficult. Furthermore, some countries, Australia being the best example, have found that even though their amending procedure is quite simple and flexible, there has been a reluctance by the people to pass the requested amendments. This leads to the second problem of constitutional amendment: whenever an amendment procedure calls for the approval of the population the amendment will frequently be defeated. The reasons for this can be as many and varied as the number of amendments proposed but one reason seems to predominate throughout and that is a people's reluctance to question the wisdom of the original framers of the Constitution. This trend is carried to an extreme in the United States where not only constitutional amendments but indeed, all legislation is valid only if the courts of the land feel that the government was acting with the intentions of the original framers in mind.

A third disadvantage to constitutional amendment is the fact that great many of the adjustments that would improve the existing division of powers in a country are relatively minor in nature. Such adjustments really should not be considered to be of such importance that a constitutional amendment is necessary in order to effect the change.

Perhaps it is because of this latter fact that such devices as concurrent powers, residual powers, referenda

¹ The Government of Canada, "The White Paper". The Amendment of the Constitution of Canada, Ottawa: The Department of Justice, by authority of the Minister, Hon. Guy Favreau, 1965.

and conditional legislation and delegation have come into use. In this paper we would like to deal with just one of these five devices for making the constitution more flexible. The one we have chosen is delegation and our reasoning is simple: Canada and the Canadian constitution make no provision for any form of delegation. We feel that the original framers were wrong in not establishing a procedure for the delegation of powers. If the Canadian constitution is to be amended or completely rewritten then some provision must be made to include a delegation formula.

The rest of this paper will be directed towards an ultimate goal of proposing a workable delegation formula. To this end we will analyze the provisions for delegation that other federations have made. There are two reasons for doing this: first, and obviously, to see if we can find one that might suit Canada; second, and not as obviously, to simply point out that Canada, by not providing for delegation, is an exception to other federations. Our suggestion that a new or revised Canadian constitution should include a provision for delegation is not at all radical or unreasonable; rather by perpetuating the present structure Canada is deviating from the accepted practice of federalism particularly as it has developed since 1945.

The paper will then examine Canada's current position, a position arrived at through two notable court cases in relation to delegation. An analysis and criticism of this position will then be given and our conclusion that delegation should be allowed will be advanced. After this we will examine various Canadian proposals concerning delegation and conclude by proposing our own formula. (Perhaps "proposing" is the wrong term in that our proposal is certainly not original. In effect we are really just supporting a proposal made by one of the provincial governments.)²

II

Delegation in other Federations

In the discussion of a topic like delegation of powers, it is necessary to go outside Canadian experience to determine whether or not this is a popular and common device for enhancing constitutional flexibility in federations.

Arrangements for the delegation of powers, both executive and legislative, enable the transfer of authority to meet a particular situation as the need arises. Care is usually taken, however, to preserve the co-ordinate status of the governments involved, "by qualifications requiring the consent of, or financial compensation to, the governments to which power is delegated."³

One of the initial reactions to research in other federations is the relative newness of this device of delegation. No federation before 1945 can be found with any formal procedure of delegation. "In Canada the Rowell-Sirois Royal Commission recommended delegation but no action

was taken."⁴ "Australia failed, in 1942, to come to some agreement on finding such a procedure due to lack of agreement among the states."⁵

Where executive powers were concerned, the earlier constitutions, India (1935 and 1950), Malaya (1948, and Pakistan (1956), provided for delegation only from central to regional governments. "Most of the later constitutions, Rhodesia and Nyasaland (1953), Nigeria (1954), India (after 1956), Malaya (1957), the West Indies (1957), Nigeria (1960 and 1963), and Malaysia (1963) have included provisions enabling the delegation of executive authority in either direction although Pakistan (1962) permitted delegation only from the central government as did South Arabia (1962) and Uganda (1962)."⁶

One notable exception to the usual pattern occurred, however, in Kenya. "Because of fears that regions with governments of the same party as the central government might hand over their powers and so nullify the regional system, the constitutional proposals of 1963, contrary to the 1962 scheme already mentioned, precluded regions delegating either their legislative or executive authority."⁷

In the Asian federations, delegation is sometimes permitted without the consent of the government to which executive power is to be transferred but in all such instances, except in Pakistan after 1962, "provision has been made for tribunals to assess compensation for the extra costs of administration incurred."⁸

In Switzerland there is no constitutional provision for delegation but in certain cases "the federal authorities have established the guidelines of a legislative measure and have asked the cantonal authorities to enact them. There has been no form of delegation from the cantons to the centre."⁹

The United States has also used the delegation of authority from the states to the national government and vice versa to get around the need for actual amendment. As the *White Paper* points out:

...In practice there has been frequent explicit and implicit delegation of legislative authority between one jurisdiction and another as, for example, under the system of grants-in-aid, by the federal government to those of the states. States, . . . have delegated to the federal government certain powers to act in matters which are beyond the resources of the states alone. Furthermore, it remains open to the Supreme Court to construe the constitution in such a way as to countenance greater or less delegation than has so far been undertaken."¹⁰

From this it can be seen that although the American amendment procedure is rather rigid, delegation greatly reduces the effect of this rigidity.

² A. C. Adamson, *The Fulton Favreau Formula: 1960-1966*, p. 88.

³ R. L. Watts, *New Federations*, p. 313.

⁴ *Ibid.*, p. 313.

⁵ R. L. Watts, *New Federations*, p. 314.

⁶ *Ibid.*, p. 314.

⁷ A. C. Adamson, *The Fulton-Favreau Formula*, p. 88.

⁸ *The White Paper on the Amendment of the Constitution of Canada*, (Ottawa: by authority of the Hon. Guy Favreau, Minister of Justice, 1965), p. 123—A. C. Adamson, *The Fulton-Favreau Formula*, p. 89.

⁹ R. L. Watts, *New Federations*, Oxford University Press, 1966, p. 313.

There has also been a variety of provisions for the delegation of legislative powers. Of the federations under consideration, only in Nigeria, and in Malaya between 1957 and 1963, have there been no provisions to permit the central government to delegate power to regional legislatures. The delegation of central legislative authority may take two forms. In Malaya (1948), Rhodesia and Nyasaland (1953), the West Indies (1957), Pakistan (1962), and Malaysia (1963), the central legislature could by act confer its legislative authority upon a regional government. On the other hand, in India (1950) and Pakistan (1956) a similar effect was made possible by a special arrangement derived from the *Government of India Act, 1935*, whereby a provincial law in the concurrent field might prevail over a central law, if the President assented.

Delegation of legislative powers in the opposite direction, by regional to central legislatures, has been provided for in all six federations. But in South Arabia and Uganda delegation of legislative authority was permitted from the central government and in Buganda not at all.

Generally, regional legislatures were empowered to delegate their authority individually, but in pre-partition India (1935), independent India (1950), and Malaya (1948), only if two or more states consented might the central legislature legislate for uniformity within those states. The constitutions of independent Malaya and Malaysia included both arrangements. As a rule, says Watts:

Governments delegating legislative authority retain the right to revoke the transfer of authority, but in India the repeal of central legislation on behalf of states requires the consent of the central Parliament.⁹

In Germany, provision is made for the delegation of the exclusive federal legislative authority to the *Länder* only. The German constitution, like so many of the post-war ones, has a lengthy list of concurrent powers which aid the flexibility of the legislative process.

In all the African and Asian federations the delegation of central executive authority to regional governments or officers has been used regularly to avoid the duplication of administrative machinery. Indeed, in India, the central dependence upon the state administrative system for implementing national policies became so extensive that in some respects administration was made more cumbersome rather than more flexible. As Watts says:

The delegation of legislative powers in the new federations has generally been less extensive and has usually been in the other direction, from the regional to the general governments, the purpose being to achieve greater coordination and uniformity.¹⁰

III

Delegation in Canada

As the previous section illustrates, almost all of the existing federations have arrived at some type of formula for delegating powers. We will save any criticisms of the procedures adopted by other federations until later. In the meantime, an examination of the Canadian position concerning delegation will be made.

Canada, like Australia, Switzerland and the United States, has no formal mechanism for delegation. Because of this fact, Canada has employed a variety of other devices in order to obtain constitutional flexibility. The "residual" clause of the *B.N.A. Act* supposedly gave the federal government the power to exercise jurisdiction in any new fields which might develop and which were not already assigned to the provinces. Judicial interpretation has tended to hinder the federal government in its use of the residual clause but it still remains one way in which a degree of constitutional flexibility can be obtained.

Like many other federations Canada also uses concurrent powers to help alleviate the rigidity of constitutional provisions. However, unlike other federations, the Canadian list of concurrent powers is distinctly small and includes only agriculture and immigration. The fact that there are so few concurrent powers is another good reason for looking for an alternative means, namely delegation, of obtaining flexibility. Finally, referential and conditional legislation have been frequently used by both the federal and provincial governments.

It would be incorrect to say that Canada has no delegation. There is no direct delegation between governments but due to a decision of the Supreme Court of Canada there is a form of indirect delegation in that a government is allowed to delegate a power to a third body such as a regulatory agency.

The reason for having no direct delegation in Canada is the 1951 Supreme Court decision in the case of *Attorney-General for Nova Scotia v. Attorney-General for Canada*. In their proposed legislation Nova Scotia, which has perhaps been the leading exponent of constitutional flexibility, advocated the delegation of jurisdiction from the Parliament of Canada to the Legislature of Nova Scotia and vice versa. Chief Justice Rinfret in his reasoning said:

"No power of delegation is expressed either in section 91 or in section 92, nor, indeed, is there to be found the power of accepting delegation from one body to the other; and I have no doubt that if it had been the intention to give such powers it would have been expressed in clear and unequivocal language."¹¹

The latter part of this statement bears some examination in that it illustrates a point made earlier. All too often people—including the judiciary—try to make their society adjust to the constitution rather than having the constitution change to meet the society. Really, "what framers intended" should not carry nearly as much weight as "what modern needs dictate". In saying this, we are opting in favour of Birch's¹² concept of co-operative federalism rather than the classical concept of watertight compartments as defined by K. G. Wheare and A. V. Dicey.

In the Prince Edward Island Potato Marketing Board Case the Supreme Court was asked to rule on the validity of a modified version of delegation: did the federal parliament have the right to delegate legislative powers to an administrative board created by a provincial legislature? In answering in the affirmative the Supreme Court overturned the ruling of the Prince Edward Island Supreme Court which had simply followed the guidelines

¹¹ Peter H. Russell, *Leading Constitutional Decisions*, p. 219.

¹² A. H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, p. 306.

⁹ R. L. Watts, *New Federations*, p. 314.

¹⁰ R. L. Watts, *New Federations*, p. 329.

of the Nova Scotia interdelegation case. In our opinion, the ruling of the Supreme Court in the Nova Scotia case was incorrect and that in the P. E. I. case correct. Only Mr. Justice Doull of the Nova Scotia Supreme Court dissented from the majority view in the Nova Scotia case and Ronald Cheffins in his book *The Constitutional Process in Canada* has given an excellent analysis of Doull's reasoning.

"He assumed that the provincial legislature is supreme within its sphere and, therefore, can delegate its powers to anyone it chooses. Furthermore, he made it very clear that delegation does not constitute a giving away of power, but is merely a temporary permission for certain designated delegates to exercise power until such time as the legislature withdraws it from them. To him, this did not involve any question of subordination, but was consistent with the traditional view that, since the legislature is supreme within its sphere, it can temporarily vest whichever of its powers it wishes to in any delegatee that it chooses. He underlined the fact that ultimate power still resides exclusively with the delegating body, and the delegation can be revoked any time the delegating body wishes. Thus, he did not feel there was any violation of the scheme of the British North America Act, in that there was no change in the basic powers allotted to either the federal Parliament or, in this case, the legislature of Nova Scotia. It is my view that not only are Mr. Justice Doull's conclusions socially and politically more desirable

than the majority conclusions but also his position logically follows the decisions and reasons for judgment handed down in *Hodge v. The Queen* and *British Coal Corporation v. The King*.³

With the reasoning of Mr. Justice Doull we can only concur and we will base our own delegation formula on his argument in favour of the supremacy of Parliament or the legislatures to do whatever they want with their constitutionally assigned powers.

Bibliography

- Adamson, A. C., *The Fulton-Favreau Formula: 1960-1968*, unpublished M. A. Thesis, Queen's University, 1966.
- Cheffins, R. I., *The Constitutional Process in Canada*, Toronto: McGraw-Hill, 1969.
- Lederman, W. R., *The Courts and the Canadian Constitution*. Toronto: McClelland and Stewart, 1964.
- Russell, P. H., *Leading Constitutional Decisions*. Toronto: McClelland and Stewart, 1965.
- White Paper, *The Amendment of the Constitution of Canada*, Queen's Printer, Ottawa, 1965.
- Watts, R. L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford Clarendon Press, 1966.
- ³ R. I. Cheffins, *The Constitutional Process in Canada*, p. 42.

APPENDICE «A»

Mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Objet: «Le Sénat: propositions,» présenté par R. A. Campbell, Elaine Clark, Gary Grant, Darryl Ross, Sandra Smith. Wolfville, Nouvelle-Écosse, le 20 octobre 1970.

Sommaire

Propositions de réforme du Sénat *

I. Rôle

1. Assurer une protection adéquate des droits des provinces et/ou des sections.
2. Pour situer un interlocuteur supplémentaire et un participant au processus législatif central.
3. Reconnaître son rôle comme organisme impartial.

II. Nomination

1. Nous sommes tous d'accord pour que le processus de nomination demeure indépendant de la procédure électorale directe.

2. Voix délibérative des provinces lors du choix des sénateurs.

(i) Les provinces et les gouvernements centraux partagent la juridiction pour les nominations au Sénat.

(ii) En utilisant la même répartition régionale, permettre la représentation proportionnelle des groupes minoritaires du Canada.

(iii) Renouveler le mode de représentation de façon que la moitié des sénateurs soient d'expression française.

III. Fonctions du Sénat

1. Étude de mesures législatives, qu'elles soient présentées par la Chambre des communes ou par le Sénat.
2. Organisme semi-judiciaire.

Table des matières

Sommaire

- I. Réforme du Sénat
- II. Historique du Sénat canadien
- III. Le Sénat—Canada, Allemagne de l'Ouest
- IV. Un Sénat élu ne peut fonctionner: Étude du cas de l'Australie
- V. La deuxième Chambre et l'expérience pakistanaise (1947-1956)

La réforme du Sénat

Le fédéralisme coopératif est un terme de plus en plus utilisé lorsqu'on veut souligner ce que doit être un système fédéral moderne au Canada. Fondamentalement, on entend par fédéralisme coopératif un phénomène d'interdépendance¹ de plus en plus marqué des pouvoirs centraux et provinciaux dont l'origine remonte aux politiques fiscales de la dépression et qui a débouché sur un besoin d'établir des «pouvoirs communs» dans le cadre de la Loi de

l'Amérique du Nord britannique². Aujourd'hui, alors que la Constitution est mise en discussion, les répercussions de cette interdépendance obligent à se pencher de plus en plus sur le rôle du Sénat. Cette Chambre haute doit-elle constituer toujours cet anachronisme ou bien faut-il étudier de plus près cet organisme afin de voir s'il est possible de le débarrasser du stigmate de l'inutilité.

Dans ce qui suit, nous avons essayé de définir le rôle fondamental de la Chambre, puis d'examiner la Chambre haute d'Australie, du Pakistan et de l'Allemagne de l'Ouest. De ces comparaisons, nous avons pu dégager certaines conclusions intéressantes; le régime le plus radical se dégage d'un exemple qui ressemble beaucoup à celui du Canada.

La plupart des Chambres hautes ont été créées dans l'intention expresse de sauvegarder les droits des minorités. Si l'on accepte cependant la protection initiale accordée aux Maritimes et au Québec³, on n'a pas beaucoup pensé aux grands groupes ethniques. Depuis 1958⁴ par exemple, aucun Indien n'a été nommé au Sénat. Cependant, l'absence d'agressivité des civils défenseurs de la liberté ou des Indiens eux-mêmes jusqu'à 1958 montre clairement que cette institution s'est fossilisée. La Chambre des communes, peut-être d'ailleurs à tort, a servi de front de bataille pour la défense des droits des minorités.

Dans de nombreux cercles, aujourd'hui, circule un argument assez fort en faveur du maintien du status quo, à savoir que les autres institutions parlementaires sont assez habiles à mettre le Sénat de côté lorsqu'il est question des minorités.⁵

Nulle part ailleurs cette inertie des méthodes législatives n'est plus apparente qu'au Sénat. La Chambre haute australienne et le Sénat canadien, tous deux semblables quant à l'équilibre du pouvoir, n'ont que peu de temps pour réviser d'une façon sérieuse la plupart des mesures législatives approuvées par la Chambre des communes et il faut dire que dans la plupart des cas, elle n'en a pas le désir. Dans le cas du Sénat australien dont la moitié des membres doivent affronter l'électorat tous les trois ans, le gouvernement n'a que rarement eu l'occasion d'affronter une Chambre haute contrôlée par l'Opposition bien qu'il soit arrivé que la majorité ait été inférieure à celle de la Chambre des représentants.

Le mode de sélection utilisé en Allemagne de l'Ouest reflète cependant le caractère infiniment plus utile de cette Chambre. A la base, le pouvoir de veto, fait défini, suspensif et absolu, permet aux délégués d'avoir un jugement lucide sur la nature des droits des Lander. Le Bundestag permet la solution radicale de représentation directe du Land dans ce qui au Canada serait qualifié de conférence fédérale-provinciale; cela permettrait vite d'avoir à la Chambre des délégués issus de la Fonction

* Les chiffres en petit caractère romain constituent des points sur lesquels l'unanimité n'a pas été faite.

¹ Watts, R. L., *Second Chambers in Federal Political Systems*; Rapport rédigé pour le gouvernement de l'Ontario, 1967, pp. 17-18.

² Strayer, Barry, «The Flexibility of the B.N.A. Act», tiré de *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, Presses de l'Université de Toronto, 1968, p. 202.

³ Le Conseil de la Vie Française, «Représentation canadienne française au Sénat canadien».

⁴ Smiley, D. V., «The Case Against the Canadian Charter of Human Rights», *Canadian Journal of Political Science*, vol. II, n° 3 septembre 1969.

⁵ Fox, Paul, *Politics: Canada* (McGraw-Hill, 1962)

publique qui, en leur qualité de technocrates, étudieraient à fond les mesures législatives. Toute cette question de la représentation par deux Chambres serait complètement différente si l'on modifiait légèrement la procédure de nomination. Il n'est pas difficile de voir dans quelle mesure la portée d'une constitution en serait également et rapidement affectée.

Une autre difficulté réside dans le fait que le Sénat canadien ne parvient pas à faire croire sérieusement qu'il constitue un organisme impartial. Il s'est toujours enorgueilli de son autonomie vis-à-vis des Communes⁵ mais avec la présence combinée des partis politiques et d'un Sénat élu dans le cadre d'un système parlementaire, la représentation régionale des sénateurs australiens se perd dans le remue-ménage créé par la politique nationale des partis. La discipline des partis permet alors d'unir les deux Chambres et de renier complètement la Chambre haute. L'isolement du Sénat du Canada permet dans une certaine mesure de faire des réformes significatives.

En principe, le gouvernement fédéral⁶ de ce pays est certainement d'accord pour renforcer le degré de participation des provinces dans le processus décisif.

«... le mode de sélection des sénateurs par les provinces pourrait se faire par voie de nomination des gouvernements provinciaux agissant avec ou sans l'approbation de leur Assemblée, compte tenu de chaque constitution provinciale.»⁷

Le Pakistan offre au Canada un exemple unique. Beaucoup plus que le Pakistan oriental, le Pakistan occidental possède des régions que l'on considère victimes de la disparité économique régionale. L'est du Pakistan ne possède qu'une seule culture (le Bengali) et souffre cependant de la présence des Hindous. Plusieurs points doivent être soulignés quand on parle de l'évolution de la constitution pakistanaise. Tout d'abord, on a accordé une grande importance aux réunions communes des deux Chambres (House of Units et House of the People). Reportée à d'autres niveaux régionaux, une bonne représentation équivalente au Sénat pourrait être équilibrée par une représentation du peuple. Cependant, l'analyse du système pakistanaise montre que le concept libéral repose sur la compréhension mutuelle. La représentation conventionnelle des deux états était la même. Afin de sauvegarder la fédération, le Pakistan a divisé le spectre dialectique et religieux en deux sociétés, l'une d'elles étant composée de près d'un quart d'Hindous.

En théorie, l'auteur est d'accord sur le caractère totalement biculturel de la Chambre haute.

Le Sénat, où la moitié des délégués représenteraient les Canadiens français, constituerait le meilleur «bouche-trou» alors que la place qui, en définitive, revient à nos deux cultures fondamentales est déterminée par notre histoire. Quand on fait un test du fédéralisme, on doit toujours se souvenir des éléments les plus valables de l'État en déterminant les priorités définitives qu'il y a lieu d'établir entre les régions et les groupes ethniques.

⁵ Trudeau, P. E., *La constitution canadienne et le citoyen*, Imprimeur de la Reine pour le gouvernement du Canada, 1969.

Les problèmes majeurs sont constitués par les propositions de réforme du Sénat, son rôle et la nomination. Les fonctions du Sénat seront établies après que l'on aura décidé de ce qu'est son rôle et de la façon dont se fait la nomination.

Historique du Sénat canadien

Les vieilles idées ne sont pas toujours empreintes de vérité,

Et les jeunes ne le sont pas encore, mes frères;

Ah! Quand c'est une vieille pensée, retenez la un temps

Et une fois de plus, la reméditez.

Arthur Hugh Clough

La tâche du Sénat qui est de «repenser avec pondération» était inhérente aux institutions coloniales. Elle remonte à la création, par l'Acte constitutionnel de 1791, de la première Chambre haute effective de l'histoire coloniale britannique, dont les membres étaient nommés à vie par la Couronne. Le nombre des sénateurs était illimité, la Couronne se réservant le choix de l'Orateur. Il en est résulté, dans le Haut et le Bas Canada, l'institution progressive d'un Conseil exécutif exerçant des attributions législatives. Le conseil législatif du Bas-Canada devient le rempart derrière lequel se retrancha une minorité raciale—les Anglais—alors que celui du Haut-Canada servit de refuge à une classe privilégiée—celle des Loyalistes fortunés.

Le déclin de l'autorité du Conseil ne résultait pas de l'Acte d'Union de 1840, lequel avait simplement uni les deux colonies et permis aux rouages gouvernementaux de chacune d'elles de se fondre pour former un gouvernement responsable. Le Conseil législatif ne servit plus dès lors de bouclier à l'Exécutif contre les assauts de l'Assemblée, mais il fut contraint de se plier aux vœux de la majorité de la Chambre basse. L'influence exercée par le gouverneur sur les nominations au Conseil passa aux mains des chefs de partis, faisant ainsi que différentes opinions politiques furent représentées au lieu d'un parti unique.

En vue de contenir l'impatience croissante du Conseil, une loi de 1856 décréta l'élection d'une assemblée de 48 membres, partagée également entre les deux provinces, renouvelable par quart tous les deux ans et dont le mandat était de huit ans. Ce principe électoral eut tendance à produire une seconde version de l'Assemblée. Il est significatif que Sir John A. Macdonald ait soumis une résolution à la Conférence de Québec de 1864, à l'effet que la nomination des ministres soit faite par la Couronne.

Entretemps, à l'approche de la Fédération, on trouvait en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à l'Île du Prince-Édouard, des Chambres hautes dont le rôle était réduit à celui de chambres secondaires.

Les Pères de la Confédération eurent la responsabilité de créer une deuxième Chambre qui n'eût pas été trop puissante pour étendre son contrôle sur le ministère, mais qui en même temps, eût rempli un rôle déterminé au sein du régime de gouvernement.

La politique clé pour réaliser l'union, consistait à garantir de manière adéquate la protection des droits provinciaux et sectoriels. Étant donné que la représenta-

tion à la Chambre basse se fondait sur une répartition procentuelle de la population, le Conseil constituait la seule sauvegarde pour les petites provinces. Une représentation sectorielle à part égale au Sénat était une condition de la Confédération. En conséquence, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1915), stipulaient que «le Canada serait censé comprendre quatre divisions qui...seront représentées en nombre égal au Sénat.» Ainsi, l'égalité de la représentation à la Chambre haute pour toutes les grandes divisions géographiques reconnaissait l'existence et la protection, au sein d'un Parlement fédéral, d'intérêts provinciaux et sectoriels particuliers. Le Sénat devait représenter, également, les principes de conservatisme et de propriété. M. Macdonald soutenait que la grande propriété était une condition d'éligibilité à la Chambre haute, laquelle représentait ainsi la propriété.¹ Ses autres fonctions consistaient à protéger la population contre elle-même et «contre les empiètements du pouvoir.»² L'exercice de ces responsabilités devrait se faire au moyen de la révision des lois et des attermolements à leur adoption et non pas en faisant ou en dé faisant les gouvernements.

Les minorités aussi bien que les provinces obtiennent souvent une représentation spéciale au Sénat. En ce qui concerne la protection des droits des minorités laquelle est «l'une des principales responsabilités traditionnelles de cette Chambre», le Sénat s'est montré modérément utile par la vigilance qu'il a manifestée dans le domaine de la législation privée visant à protéger les droits de propriété et les intérêts du public contre l'avidité de certaines corporations. En ce qui concerne la défense des droits provinciaux, seul le Québec s'est tourné vers le Sénat en tant que protecteur de la position qu'il a adoptée contre les empiètements et les abus. Le Sénat fournit également aux Maritimes «un fond commun d'influences qui constitue un élément très important pour le maintien de relations amicales entre les partis dans cette petite région.»⁴ En protégeant les droits individuels, le Sénat pourrait contribuer à faire de la *Déclaration canadienne des droits* un instrument effectif pour la protection des droits des citoyens. Cependant, la Chambre des communes et le Cabinet constituent la première ligne de défense de ces intérêts, le Sénat maintenant une attitude de réserve.

Bien qu'investi de pouvoirs législatifs généraux semblables à ceux de la Chambre des communes, le Sénat était destiné à remplir un rôle législatif secondaire. Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) prévoyaient ce qui suit: que la Chambre des communes reposerait sur le vote populaire alors que le Sénat ne jouirait pas d'un tel mandat politique. De plus, les Communes auraient le pouvoir exclusif de déposer «des projets de loi ayant pour but l'affectation d'une portion quelconque du revenu public ou la création de taxes ou d'impôts.»⁶ Une autre influence modératrice de la possibilité qu'a le Sénat de jouer un rôle dominant ou obstructif dans le gouvernement de la jeune nation, ressort

clairement de l'entente constitutionnelle concernant la responsabilité du Cabinet envers la Chambre basse.

Abstraction faite de ces désavantages originels, les premiers ministres ont eu tendance à se désintéresser du potentiel du Sénat en lui fournissant une besogne insuffisante qui s'est traduite par une diminution de prestige. Le consentement du Sénat est, cependant, nécessaire à l'adoption de toutes les lois. L'initiative du Sénat dans le domaine législatif a considérablement augmenté au cours des vingt-cinq dernières années. Plusieurs projets de loi privés sont aujourd'hui déposés au Sénat en raison du fait que le droit de dépôt à la Chambre des communes est de \$500, alors qu'il est de \$200 au Sénat. Cette procédure a ainsi allégé le fardeau de la Chambre des communes. De plus, le Sénat est pratiquement indispensable comme organe de révision des lois qui lui parviennent d'une Chambre des communes «surchargée». La Chambre haute est comparativement désœuvrée jusqu'à la clôture de la session parlementaire et elle est appelée par la suite à examiner les lois dans un délai relativement court. En conséquence, les projets de loi ne reçoivent pas toujours l'attention voulue. Une répartition plus équitable des projets de loi, dont un plus grand nombre prendrait naissance au Sénat, verrait naître des lois plus efficaces et permettrait au Sénat de travailler convenablement.

Une controverse a également surgi au sujet du système de nomination au Sénat. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Sénat se compose normalement de 102 membres, mais peut atteindre, dans des circonstances exceptionnelles, 106 ou 110 membres. Cette disposition constitue par elle-même une «soutape de sûreté», en ce sens que l'addition de quatre ou de huit membres permettrait une représentation égale des quatre secteurs. Cette procédure empêche «l'envahissement» de la Chambre haute à l'instar de ce qui s'est passé pour la Chambre des Lords. Un sénateur peut appartenir à l'un ou l'autre sexe, doit être âgé d'au moins trente ans et être sujet britannique; il doit posséder des biens fonciers dans la province qu'il représente, d'une valeur nette de \$4,000 et son actif doit dépasser d'au moins \$4,000 l'ensemble de ses dettes et obligations. Pour le Québec, il doit posséder sa qualification foncière dans la division qui lui est assignée ou devra être domicilié dans cette division.³ Le jeu des influences dans la nomination des sénateurs a également constitué une entrave. Le public se fait du Sénat l'image d'un foyer pour vieillards et une organisation permettant de mettre à la retraite les anciens lions des partis qui se sont retirés de l'arène, ou bien un moyen de récompenser ceux qui contribuent au «fonds de guerre» du parti. Le système est insatisfaisant, sinon pour promouvoir des intérêts partisans étriés, chaque gouvernement ayant le soin de rééquilibrer la balance. Sans doute, ce procédé maintient-il les partisans du gouvernement sur la brèche, actifs et laborieux, et il permet au Premier Ministre une latitude souhaitée pour remanier son cabinet, mais il offre peu d'avantages en ce qui concerne la qualité des membres du Sénat. C'est là essentiellement un domaine qui appelle une réforme. S'il veut remplir le rôle de partenaire second du Parlement canadien, le Sénat devrait manifester l'intention de relever le défi que lui posent ses fonctions.

Les sénateurs étaient à l'origine nommés à vie. C'était, là aussi, un sujet de controverse. Toutefois, le gouvernement de M. Pearson a réussi, en 1965, à faire adopter une loi exigeant la démission des sénateurs à l'âge de 75 ans.

¹ Robert A. Mackay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, 1963, p. 11.

² *Ibid.*, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 128.

⁴ R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, Toronto, 1947, p. 328.

⁶ Robert A. Mackay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, 1963, p. 91.

Le Sénat ne devrait certainement pas devenir un «pâturage» pour les «canassons» du parti.

«Du point de vue politique, l'abolition ou la réforme du Sénat tend à être la préoccupation de l'opposition ou du gouvernement, en particulier lorsque l'équilibre des partis au Sénat penche dans la direction opposée.» Le parti C.C.F. et son successeur, le Nouveau parti démocratique, ont réclamé l'abolition du Sénat. Les Conservateurs et les Libéraux clament le besoin d'une réforme seulement lorsqu'ils occupent les bancs de l'opposition. Une certaine réforme est néanmoins essentielle pour que le Sénat remplisse un rôle utile.

III

Le Sénat—Canada, Allemagne de l'Ouest

Les opinions concernant la réforme du Sénat canadien sont nombreuses et variées. Bien des gens sont d'avis que nous devrions étudier les Chambres hautes d'autres pays et en conserver les aspects les plus pratiques. L'Allemagne de l'Ouest, pour sa part, a une Chambre haute qui fait l'envie. Le Bundesrat est remarquable dans sa composition et son fonctionnement.

Le Bundesrat est une assemblée législative qui se compose de membres provenant des bureaux exécutifs des Laënder. Chaque membre est nommé, et non pas élu, par les Laënder et peut être rappelé en tout temps. Les autres membres de ces gouvernements peuvent le remplacer. Chaque Land dépose un vote négatif par l'entremise de ces membres ou de leur remplaçant.

La deuxième Chambre du Parlement allemand est le rêve de toute personne qui a d'abord une constitution, la Chambre des Laënder, qui est une assemblée d'hommes sages et qui a pour but la décentralisation.

Le Bundesrat se compose de 41 membres des Chambres des Laënder, 5 des Laënder dont les populations s'élèvent à plus de 6 millions, et de 3 pour les régions qui comptent moins de 2 millions. Les votes du Land sont déposés en bloc et s'il y a coalition dans les gouvernements, la politique du parti du Land du plus fort entre en jeu.

Le pouvoir et l'influence du Bundesrat sont très significatifs, beaucoup plus que l'ont été ceux de leurs prédécesseurs. Il y a plusieurs domaines où il a un pouvoir de veto absolu. Ils doivent approuver les amendements constitutionnels, les lois fédérales concernant l'administration, les impôts, et les intérêts territoriaux. Dans d'autres secteurs de la législation, il y a un droit de veto suspensif auquel on peut passer outre si le Bundesrat a une égalité équivalente. De même, en cas d'urgence, lorsque le gouvernement fédéral place sous son contrôle les forces policières des Laënder, il doit d'abord obtenir le consentement du Bundesrat.

Étant donné que le Bundesrat se compose de membres qui sont déjà des ministres des Laënder, ce poste n'est que secondaire. En conséquence, des comités s'occupent de la majeure partie du travail. Lors de leur réunion dans la capitale une ou deux fois par mois, les comités ont déjà élaboré des séries de propositions. La plupart de ces propositions sont adoptées. Tenant compte que le Bundesrat joue un rôle secondaire, il faut comprendre que les membres du Bundesrat participent rarement aux réunions du comité, et le travail doit être fait par d'autres personnes, des fonctionnaires des Laënder dont les compétences et les connaissances sont souvent supérieures à celles des membres du Parlement fédéral.

Tous les bills du Gouvernement arrivent d'abord au Bundesrat, qui les transmet au Bundestag. Et s'il y donne son consentement, le bill retourne ensuite au Bundesrat. Si la Chambre n'est pas d'accord, elle peut convoquer une réunion des représentants des deux Chambres. Dans ce cas, le Bundesrat n'a pas d'instructions à suivre, mais étant donné qu'il a un veto suspensif, le Bundestag peut défaire le Conseil fédéral par une majorité des deux tiers.

Les conflits sont rares entre les deux Chambres à cause du travail de la Commission de conciliation qui se compose de 22 membres, 11 de chacune des Chambres et qui ne relèvent ni du Parlement ni du Land.¹

Ces gens se réunissent loin de toute publicité et par un vote majoritaire décident des changements à apporter à un Bill qui soit acceptable par les deux Chambres. Ces commissions ne peuvent décider des Bills, seules les Chambres doivent le faire. C'est le Bundesrat qui habituellement fait appel à la Commission et non pas le Bundestag. De 1949 à 1961, 181 Bills ont été présentés à la Commission de conciliation, et de ce nombre 177 ont été adoptés par les deux Chambres sous la forme proposée par la Commission.

Le rôle du corps législatif est de contrôler le corps exécutif. Cela se fait lorsqu'il y a un débat sur une motion ou par une discussion sur les questions orales présentées trois jours auparavant.

Le Bundesrat est devenu un lieu de rencontre pour les hauts fonctionnaires du fédéral et des Laënder et c'est là qu'ils cherchent des solutions au désaccord de la législation fédérale. Ce système favorise une division pratique des travaux et empêche un pouvoir illimité. On en est venu à considérer le Bundesrat comme «fournissant un théâtre où se joue l'antagonisme entre les bureaucraties des Laënder et du fédéral, tout en les forçant à une certaine coopération avantageuse.»²

Le Bundesrat n'a pas utilisé tous ses pouvoirs constitutionnels et il garde bien à l'abri ses prérogatives en matière de législation. Il se garde bien d'être écrasé par les machines des partis politiques. Le Bundesrat ne fait appel au Comité de conférence que lorsqu'il ne désire pas adopter une loi. En conséquence, «ses intentions politiques sont camouflées par une série de recommandations d'un caractère technique qui les rendent plus facilement acceptables par la Chambre basse relativement moins experte. Les membres du personnel des comités du Bundesrat conviennent que cette méthode réussit très bien.»³

Les partis politiques font définitivement partie du tableau. Les partis exercent des pressions sur les gouvernements des Laënder, qui sont sous leur contrôle, afin que les votes déposés au Conseil fédéral soient conformes aux intérêts du parti. Heidenheimer déclare: «Les cabinets des Laënder ont déjà été réduit, à certains moments, à l'état de pions des politiques fédérales.»⁴

Les partis rationnels peuvent influencer le vote des groupes des Laënder mais jusqu'à un certain point seulement, étant donné que la plupart des gouvernements des

¹ Alfred Grosser, *The Federal Republic of Germany*, (New York, 1963), p. 45.

² Arnold J. Heidenheimer, *The Government of Germany*, (New York, 1966), p. 139.

³ Heidenheimer, *The Governments of Germany*, p. 140.

⁴ Robert G. Neumann, *The Government of the German Republic*, (New York, 1966), p. 121.

Laënder sont des gouvernements de coalition. En fait, au cours des années dernières, le gouvernement des Laënder ont déposé leur vote dans le Bundesrat comme il l'entendait. De cette façon, les partis nationaux ne peuvent plus se fier au gouvernement des Laënder que leur parti domine, pour voter de la façon que le parti désirait. De plus, à cause d'une composition complexe des gouvernements, le travail en coulisse est une façon peu efficace d'influencer les usages du Bundesrat.

Les représentants des Laënder essaient de protéger les intérêts du gouvernement des Laënder parce qu'ils ne veulent pas être restreints au rôle de celui qui applique les lois fédérales. A cause de cela, le Bundesrat n'est pas souvent l'objet de l'attention du public. Par ailleurs, la plupart des décisions et des discussions dans le Bundesrat sont d'ordre administratif plutôt que politique et trop complexes pour que le public les comprenne. Cela ne rend pas la Chambre moins importante, mais le Bundesrat est moins connu et moins compris du public. Bien peu de gens en fait savent ce que c'est. Il est très loin du public et «isolé des courants politiques importants du jour».⁵

Le Sénat est la Chambre haute du Canada. Lorsque la Constitution fut rédigée, «on espérait que le Sénat protégerait les intérêts des provinces, agirait comme organisme de révision des mesures adoptées par les Communes, et représenterait de façon spéciale la propriété et les influences peu conservatrices de la nation».⁶

C'était là les buts des pères de la Confédération canadienne.

Le premier ministre décide des nominations au Sénat et très souvent une personne qui est considérée comme étant un bon membre d'un parti a de grandes chances d'obtenir un siège. Les sièges au Sénat sont représentatifs des diverses régions et des groupes confessionnels.

Pour être élu, le candidat doit avoir des biens personnels et réels d'une valeur de \$4,000 exempts de dette. Il doit également avoir trente ans. Toutefois, le Sénat en tant que corps législatif est relativement peu important ce qui fait qu'un jeune ambitieux ayant une carrière politique prometteuse ne cherchera habituellement pas cette nomination. Le rôle du Sénat est empreint de dignité, secondaire et en grande partie négatif il présente peu d'intérêt pour ceux qui auraient pu lui donner de l'importance.

Le parti politique joue un rôle au Sénat. En fait, les nominations au Sénat sont les résultats de la politique. «Elles ont pour but de faire mieux fonctionner le système des partis ou de protéger (ou d'essayer d'empêcher que l'on insulte) les divers groupes».⁷

Le rôle primordial du Sénat est l'étude et l'adoption des bills. Les bills privés sont de leur ressort et éventuellement le travail est donné à des comités. Il enlève aux Communes une grande partie de la législation sur les bills privés.

⁵ Arnold J. Heidenheimer, *The Governments of Germany*, (New York, 1966), p. 140.

⁶ Robert MacGregor Dawson, *Democratic Government in Canada*, (Presses de l'Université de Toronto, 1949), p. 62.

⁷ F. A. Kurtz, *The Modern Senate of Canada*, (Presses de l'Université de Toronto, 1965), p. 35.

Constitutionnellement, le Sénat a le pouvoir absolu pour modifier la législation publique et privée par n'importe quel moyen. Le pouvoir de veto du Sénat sur la législation est une forme exceptionnelle de l'exercice des pouvoirs non restreints par les lois dont jouit le Sénat.

Depuis l'institution du Sénat, il y a eu peu de réforme. La chose la plus importante peut-être qu'il soit arrivée au Sénat fut, pendant l'administration Pearson la loi amendement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par laquelle les sénateurs nommés après son entrée en vigueur le 2 juin 1965 se retireraient à l'âge de 75 ans et recevraient une pension alors que les sénateurs déjà nommés recevraient une année supplémentaire une fois atteint l'âge de 75 ans et recevraient une pension semblable.

C'était là un bon départ, mais il y a encore beaucoup d'autres réformes à faire avant que le Sénat devienne un organisme «vivant».

A cause de cette façon de nommer des sénateurs pour une longue période, il y a au Sénat beaucoup de bois mort.

Les Australiens tiennent des élections tous les trois ans et les Allemands de l'Ouest nomment et appellent des représentants à volonté. Cette dernière façon peut sembler radicale peut-être à la plupart des Canadiens mais il y aurait beaucoup plus de vie au Sénat qui deviendrait un organisme beaucoup plus actif.

Si cela a été fait, des hommes jeunes et des femmes jeunes et plein d'avenir seraient attirés par ce qu'ils auraient à offrir au Canada. Par ailleurs, si le Sénat avait d'autres fonctions, plus de gens seraient intéressés à accepter des postes. Personne ne veut appartenir à une institution qui a très peu à voir avec les questions importantes. Le but serait de donner au Sénat un objectif et une signification réels et tangibles. Le Sénat pourrait être extrêmement utile s'il en avait seulement la chance.

IV

Échec d'un Sénat élu: étude de l'exemple australien.

Notre Sénat a échoué dans sa mission de représenter et de protéger les droits des provinces. Il se compose de personnes d'un certain âge, favorites des partis, qui ont probablement servi le pays d'une façon ou d'une autre, mais qui cessent d'être efficaces dès leur entrée à la Chambre haute fédérale. C'est l'institution elle-même qu'il faut blâmer pour une telle situation étant donné l'extrême limitation de ses pouvoirs, ce qui rend tout intérêt aux délibérations presque impossible.

On a suggéré de nombreuses façons de réformer le Sénat canadien, mais toutes les suggestions visant à créer un Sénat élu aboutiraient à un échec dans le cadre de notre système parlementaire comme le montre clairement l'exemple de l'Australie.

Dans ce pays, les sénateurs sont élus pour six ans et la moitié d'entre eux se font élire tous les trois ans. Il y a donc un apport continu de nouveaux sénateurs qui comprennent les nouvelles tendances de l'opinion publique et devraient en théorie rester en contact avec celle-ci s'ils désirent conserver leur poste de sénateur pendant quelque temps. Cependant, étant donné la grandeur des districts sénatoriaux, et l'avènement d'une domination effective des partis à la Chambre haute, environ huit ans

après sa création, cette dernière a échoué dans sa mission de représenter et de protéger les droits des différents états.

«Pourvu qu'elle soit nommée par un bon parti, toute personne pourra devenir sénateur et, sans jamais servir son pays au cours de son mandat de six ans, il pourra même se faire réélire et les électeurs ne seront pas plus avancés qu'auparavant.»¹

Ainsi, les sénateurs du Canada ressemblent à ceux de l'Australie en ce sens qu'ils ne doivent pas s'inquiéter de l'opinion publique ni protéger les intérêts de leur région pour rester en place.

Les sénateurs australiens sont choisis parmi les différents états; chacun d'entre eux en élit dix quelle que soit sa grandeur ou le nombre d'habitants. Ainsi, les plus petits états de la fédération ont autant de voix au Sénat que les plus grands. Les qualités requises pour devenir sénateur sont les mêmes que pour devenir député et il est presque impossible comme on l'a dit précédemment de devenir député sans être appuyé par un parti.

Une fois les sénateurs élus, ils doivent avoir une fonction utile, qui doit être le contrôle de la Chambre des représentants.

«La Constitution (article 53) prévoit que bien que le Sénat ne puisse pas présenter ni modifier un projet de loi ayant trait au budget ou à la fiscalité, ni modifier un projet de loi ordinaire qui imposerait à la population un plus grand fardeau, il peut demander à la Chambre des représentants de présenter de telles modifications et un tel pouvoir représente en fait un véritable pouvoir de modification.»²

En se qui concerne tous les projets de loi présentés par la Chambre des représentants, le Sénat a un plein pouvoir de veto.

Le système australien de veto est beaucoup plus puissant que le système canadien en ce sens qu'il ne constitue pas simplement une procédure visant à retarder l'adoption de mesures législatives. Au Canada, le Sénat peut modifier les projets de loi portant affectation de deniers publics de même que tous autres projets de loi que lui soumet la Chambre des communes. La différence avec l'Australie se produit quand la Chambre des représentants de ce pays n'accepte pas les modifications que propose le Sénat à un projet de loi. Lorsque le Sénat a rejeté un projet de loi par deux fois, les deux rejets se faisant à trois mois d'intervalle au moins, le gouverneur général dissout les deux chambres en conformité de l'article 57 de la Constitution et les membres des deux chambres en appellent au peuple. Lors de la réélection des nouvelles chambres, si on fait toujours opposition au projet de loi controversé, les deux chambres siègent conjointement et généralement la Chambre des représentants a le dessus, étant donné qu'elle a deux fois plus de membres que le Sénat.

Malgré ce pouvoir très étendu de la Chambre haute australienne, qui lui permet de contrôler de façon réelle le gouvernement, le Sénat échoue dans sa mission parce que les sénateurs doivent d'abord répondre de leurs

actions à leur parti et ensuite à leur état respectif. Quand le même parti a la majorité dans les deux chambres, ce qui est presque toujours le cas, la situation ressemble fort à celle qui prévaut au Canada à l'heure actuelle. Le gouvernement peut faire adopter tous les projets de loi qu'il désire sans craindre une défaite à la Chambre ou au Sénat.

Le Sénat ne «s'emballe» que quand deux partis différents ont la majorité dans l'une et l'autre Chambre. Dans une telle situation, il y aurait de nombreux débats et compromis entre les deux chambres et le Sénat jouerait en fait un de ces rôles, celui de contrôler la Chambre basse. Si on aboutissait à une impasse, on pourrait invoquer les dispositions de l'article 57 de la Constitution pour en sortir. Quand l'opposition avait la majorité au Sénat—cela ne s'est passé que quatre fois au cours des cinquante premières années sous les premiers ministres Cook, Scullin, Curtin et Menzies—la Chambre basse a essayé de faire des compromis avec le Sénat, car les gouvernements n'étaient pas certains de la popularité dont il jouissait auprès des électeurs. Les deux chambres n'ont été dissoutes que deux fois, la première en 1913, quand le gouvernement a été renversé par le parti travailliste et au cours du mandat de 1941 à 1951 quand le gouvernement a été réélu. Les deux Chambres n'ont jamais siégé conjointement.³

On a vu comment un Sénat élu ne répond pas au but proposé quand les partis politiques luttent pour la suprématie dans les deux chambres. Seule une Chambre haute qui serait indépendante des partis politiques pourrait protéger les différentes régions d'une fédération.

La peur de voir la Chambre haute prendre le pas sur la Chambre basse se révèle injustifiée si l'on tient compte de l'exemple australien. La défaite d'un projet de loi important ou l'adoption d'une motion de censure par le Sénat ne signifie pas que le cabinet doive démissionner; seule la Chambre des représentants peut défaire le gouvernement. De même, le Sénat australien n'a aucun contrôle spécial sur l'administration ou la politique étrangère et il ne jouit par conséquent pas de la dignité et du prestige dont jouit le Sénat américain. Un Sénat élu au Canada, dont les pouvoirs seraient les mêmes que le Sénat australien, n'aurait pas pour conséquence une lutte entre les deux chambres pour la suprématie; en effet, en adoptant le système australien, la Chambre basse l'emporterait toujours.

Le Sénat australien ressemble au Sénat canadien non seulement parce qu'ils ignorent tous les deux leur responsabilité envers les différentes régions, mais parce qu'on leur soumet la plus grande partie des projets de loi à étudier vers la fin de la session. Même si les sénateurs essayaient de faire échec au projet de loi adopté de façon hâtive par la Chambre basse, ils en seraient incapables. Cette pratique gouvernementale qui veut que l'on adopte à la hâte des projets de loi au cours de la dernière partie de la session est bien illustrée dans cette plainte que formule le sénateur Keane:

«Le gouvernement attend la fin de la session pour soumettre au Sénat quinze projets de loi, y compris celui qui fait actuellement l'objet de débats, et pour lequel on demande l'accord qui cherche la fonction des sénateurs pour une augmentation de 50 millions de livres. Les sénateurs n'ont pas eu l'occasion

¹ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, troisième édition, (Londres, 1961), p. 178.

² A. F. Davies, *Australian Democracy*, (Melbourne, 1958), p. 46.

22974—5

³ A. F. Davies, *Australian Democracy*, p. 43.

d'examiner le projet de loi... Quinze projets de loi ont été soumis aux sénateurs depuis quatre heures cet après-midi.⁴

Si les sénateurs avaient l'intention de contester les vues de la Chambre basse, les sessions des deux chambres devraient être échelonnées afin de permettre aux deux chambres d'avoir suffisamment de temps pour étudier tous les projets de loi. Au cas où un projet de loi serait jugé inacceptable, on pourrait y opposer un veto et faire les recommandations pertinentes. La situation actuelle en Australie et au Canada ne permet pas un tel changement étant donné que les chambres hautes des deux pays ne peuvent que se contenter d'approuver la politique du gouvernement.

À l'heure actuelle, la contribution majeure du Sénat australien a été son travail dans les comités parlementaires. Étant donné tout le temps libre dont il dispose, le Sénat a tout le loisir voulu pour étudier des questions complexes et faire des recommandations au gouvernement. Lord Bryce a proposé que la Chambre haute s'acquitte de la tâche suivante:

«La présentation de projets de loi traitant de questions presque pas controversées et qui peuvent être adoptés plus facilement par la Chambre des communes s'ils ont été examinés et discutés en détail et si la rédaction a fait l'objet d'une étude approfondie avant d'être soumise à la Chambre.»⁵

Une telle proposition pourrait accroître considérablement l'activité du Sénat et accélérer le processus d'adoption des projets de loi.

Une initiative australienne qui permet au Sénat d'être plus utile consiste à choisir cinq ministres parmi les sénateurs. Cela permet une meilleure communication entre le Sénat et le gouvernement et par conséquent un débat plus serré.

«Le Sénat a échoué dans son rôle de chambre de révision, il n'a pu empêcher l'adoption hâtive de projets de loi, non plus que présenter des mesures d'envergure d'utilité nationale. Il offre cependant de grandes possibilités aux termes de la Constitution, dispose de suffisamment de temps pour faire un bon travail et pour étudier en détail le fondement des projets de loi. En tant que seconde chambre, il dispose du pouvoir unique de faire appliquer ses modifications.»⁶

Ainsi donc, le Sénat australien, avec tous les pouvoirs dont il dispose se révèle un échec, comme le Sénat canadien; la raison principale en est que les sénateurs doivent répondre à leur parti. Dans un Sénat dominé par les partis, les sénateurs doivent tout d'abord respecter la politique du parti pour s'occuper seulement ensuite des intérêts de leur État. Ainsi, cette seconde chambre ne répond pas au but proposé. Un Sénat canadien élu, semblable à celui de l'idéal australien, serait une très bonne chose pour le Canada, mais, comme on peut le constater avec l'exemple australien, il s'agit en fait d'une impossibilité, car les partis politiques essaieraient d'obtenir le contrôle de cette seconde chambre, qu'il ferait dépendre de la Chambre basse.

⁴ A. F. Davies, *Australian Democracy*, p. 47-48.

⁵ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, p. 179.

⁶ L. F. Crisp, *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, p. 188.

V

La Deuxième chambre et l'expérience du Pakistan (1947-1956)

L'étude des problèmes que le gouvernement du Pakistan a rencontrés depuis la fondation de ce pays en 1947 jettera-t-elle quelques lumières sur les problèmes qui se rapportent au Sénat canadien? Vu que l'expérience pakistanaise a eu deux caractéristiques communes avec le système fédéral canadien, il faut répondre oui. D'abord, le Pakistan a essayé vainement d'allier le gouvernement, grâce à un cabinet parlementaire, à un système politique fédéral. Ensuite, on a eu recours à un système politique fédéral pour résoudre les divergences linguistiques et culturelles qui sont aussi aiguës au moins que celles du Canada.

Comme ce dernier point le laisse entendre, non seulement il convient d'étudier l'expérience pakistanaise en vertu de solutions politiques similaires qui furent mises à l'épreuve, c'est-à-dire, le cabinet parlementaire et le fédéralisme, mais aussi en vertu des réalités sous-jacentes qui sont communes, comme par exemple, les conflits culturels, linguistiques et économiques. Ces facteurs sous-jacents se manifestent dans le conflit entre le Pakistan de l'Est et le Pakistan de l'Ouest. Bien que la superficie du Pakistan de l'Est ne soit que le septième de celle du Pakistan de l'Ouest, sa population est plus élevée. Avant son unification en 1955, le Pakistan-Ouest était divisé en un certain nombre de provinces plus petites tandis que le Pakistan-Est était considéré comme une seule province. Comme nous le verrons plus tard, cette particularité a causé des problèmes de représentation dans la seconde chambre. Mais, comme nous l'avons déjà signalé, le conflit est aggravé par cette caractéristique commune aux citoyens de tous les pays fédéraux—un manque d'homogénéité. Si les peuples du Pakistan-Ouest parlent plusieurs langues, ils considèrent l'urdu comme celle dont ils ont hérité.⁷ Toutefois, les habitants du Pakistan-Est considèrent le Bengali comme leur langue. En outre, les différences linguistiques ne sont pas la seule source de problèmes. Environ 14 p. 100 de la population de la République islamique du Pakistan ne sont pas musulmans.⁸ Cette particularité aggrave les écarts culturels qui existent entre les deux moitiés du pays en ce sens que le Pakistan-Ouest est pratiquement tout entier musulman tandis que dans le Pakistan-Est, il existe des minorités religieuses importantes, celle des Hindous tout particulièrement, qui constitue environ 23 p. 100 de la population du Pakistan-Est.⁴

Il y a aussi le problème de la disparité économique. En 1947, le Pakistan-Est était moins développé que le Pakistan-Ouest et, vers le milieu des années 1950, on convenait en général que les politiques économiques du gouvernement central étaient venues aggraver cette disparité au cours des cinq premières années d'existence du pays.⁵ Sans doute, la géographie a contribué à ces frictions entre les deux parties du pays vu que les neuf cents milles de l'Inde qui les séparent ont suscité chez les Pakistanis de l'Est une certaine méfiance à l'égard des

⁷ G. W. Choudhury, *Constitutional Development in Pakistan* (Toronto: Longmans, Green and Co., 1959), p. 102.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 81.

⁴ *Ibid.*, p. 82.

décisions qui les touchaient et qui furent prises d'abord à Karachi et, plus tard, à Rawalpindi.

Le Pakistan-Est diffère donc du Pakistan-Ouest du triple point de vue culturel, linguistique et économique. En fait, l'expression «deux nations» nous vient aussitôt à l'esprit. Quel qu'on s'y rapproche beaucoup plus qu'au Canada du rapport 50-50 des populations, l'étude des efforts déployés par le Pakistan pour résoudre un problème similaire peut apporter des solutions possibles, sous forme de réforme du Sénat, aux problèmes particuliers du Canada, à savoir «deux nations» ou «le fait français».

L'adoption en juillet 1947 de la Loi sur l'indépendance de l'Inde a marqué la naissance officielle des deux dominions du nouveau Commonwealth, l'Inde et le Pakistan. De 1947 à 1956, le Pakistan s'est efforcé de rédiger une nouvelle constitution pour un nouveau pays. Et ce sont ces années mêmes qui offrent le plus d'intérêt vu qu'au cours de cette période, le Pakistan a mis à l'essai un cabinet parlementaire au sein d'une structure politique fédérale.

Pendant ces neuf années de débat qui éclatèrent au sujet d'une nouvelle constitution, la Loi sur le gouvernement de l'Inde (1935) servait de constitution provisoire. L'ordre de 1947 (constitution provisoire) du Pakistan créait la «Fédération du Pakistan» qui devait comprendre le Bengale-Est, le Punjab-Ouest, Sind, la province frontalière Nord-Ouest, le Beluchistan, et la capitale de la Fédération, Karachi.⁶

Le Pakistan a donc, dès les débuts, été établi constitutionnellement au titre de Fédération. La loi sur le gouvernement de l'Inde, 1935, en délimitait la structure. En vertu de ces dispositions, on prévoyait l'établissement de provinces autonomes au titre des unités constituantes d'une fédération indienne. L'autonomie provinciale en était le principe de base.⁷

Il convient de signaler que la loi portait trois paliers de juridiction dont l'un conférait au gouvernement fédéral des pouvoirs généraux, l'autre des pouvoirs exclusifs au gouvernement provincial et un troisième constituait des pouvoirs partagés.

On doit à la première Assemblée constituante (1947-1954) d'avoir établi en mars 1949, le Comité des principes fondamentaux. Ce comité soumit un rapport provisoire contre lequel s'éleva vivement le Pakistan-Est en septembre 1950, puis un rapport final, en décembre 1952, qui aboutit à une impasse sous la force des objections soulevées par le Punjab. La formule de Mohammed Ali vint supprimer cette impasse en octobre 1953 et une version modifiée du rapport du Comité sur les principes fondamentaux fut approuvée en septembre 1954.

Le rapport provisoire de 1950 recommandait l'institution d'une législature à double chambre; la Chambre basse, appelée Chambre du peuple, serait élue par suffrage populaire et la Chambre haute, appelée la Chambre des «Units», représenterait les gouvernements provinciaux. Au recours du régime canadien, chaque chambre était censée être revêtue de pouvoirs égaux et tout conflit entre ces deux chambres devait être réglé par une séance conjointe de ces deux chambres. En outre, l'exécutif, qui

est un régime de cabinet, qui habituellement, n'est responsable qu'à la Chambre basse, devait l'être ici aux deux chambres. On voit d'ici la difficulté de servir deux maîtres. M. G. W. Choudhury explique en ces termes pourquoi on a conféré à la Chambre haute, des pouvoirs égaux:

Mais dans une fédération, la Chambre haute joue traditionnellement un rôle plus important (qu'elle ne le fait dans un état unitaire)... les pouvoirs dont elle est revêtue visent à protéger ses états et leurs habitants contre des mesures fédérales impropres ou injurieuses. La Chambre haute doit donc être considérée comme l'un des mécanismes qui permet de relier les états membres à la Fédération. Souvent, elle permet de donner par voie de représentation à la Chambre haute une plus grande influence aux petites unités dans les affaires fédérales que le justifierait leur population.⁸

Le Pakistan se sentit lésé par ce rapport provisoire pour deux raisons. D'abord, en dépit de la population plus élevée du Pakistan-Est, la majorité des sièges à la Chambre du peuple devaient être occupés par des délégués du Pakistan-Ouest. Ensuite, on trouvait injuste la représentation dans la Chambre des Units. Chacune des nombreuses provinces du Pakistan-Ouest aurait à la Chambre haute, une représentation équivalente à celle du Pakistan-Est. Or, nous l'avons déjà dit, les différences entre les peuples des provinces du Pakistan-Ouest sont légères tandis que celles entre les peuples du Pakistan-Ouest en entier et ceux du Pakistan-Est sont appréciables. Aussi, les Pakistanais de l'Est considéraient-ils la «Fédération du Pakistan» comme une union du Pakistan de l'est et du Pakistan de l'Ouest—non pas une union du Pakistan de l'Est, du Punjab, du Sind, de la frontière du Nord-Ouest, du Beluchistan, etc. A notre avis, cette situation se rapproche des vues exprimées par nombre de Québécois à l'effet que la Fédération canadienne n'est pas une union de dix provinces mais une union du Canada français, soit la province de Québec, et du Canada anglais, soit les neuf autres provinces.

Le rapport final du Comité sur les principes fondamentaux fut soumis en décembre 1952. Vu les objections vigoureuses soulevées contre ce rapport provisoire par le Pakistan-Est, le rapport final comportait des modifications appréciables par rapport aux propositions antérieures du Comité. Encore une fois, on proposa une double législature. Dans la Chambre des unités, le Pakistan-Est et le Pakistan-Ouest auraient soixante membres chacun. Les délégués du Pakistan-Est seraient nommés par leur gouvernement provincial. Ceux du Pakistan-Ouest proviendraient de ces neuf unités constituantes (Punjab, 27; Sind, 8; frontière du Nord-Ouest, 6; Baluchistan, 2, État du Baluch, 2; Khaipur, 2; régions des tribus de la province, 5; Bahawalpur 4; capitale de Karachi, 4.⁹ Il devait aussi y avoir représentation égale à la Chambre du peuple grâce à deux cents membres provenant de chaque partie du pays. Ces membres devaient être élus par suffrage populaire et ceux du Pakistan-Ouest furent répartis parmi les provinces constituantes suivant des rapports similaires à ceux qui avaient présidé au choix des représentants de la Chambre haute. La Chambre du peuple devait être dotée d'un pouvoir réel, ayant le droit de présenter tous les

⁶ G. W. Choudhury, *Democracy in Pakistan* (Dacca: Green Book House, 1963), p. 226.

⁷ Choudhury, *Constitutional Development in Pakistan*, p. 32.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

⁸ Ibid, p. 105.

⁹ Ibid, p. 109-110.

bilis financiers et constituant la Chambre à laquelle le Cabinet aurait des comptes à rendre. Toutefois, les provisions à l'égard des séances conjointes demeuraient.

Le Punjab fut celui qui s'objecta le plus à ces propositions, déplorant le fait que chaque unité de la Fédération ne jouissait pas d'une représentation égale à la Chambre des unités. Il est intéressant de noter que, consistant avec lui-même, le Punjab demanda à cette occasion que la représentation selon la population soit le principe qui régit la Chambre du peuple élue par suffrage populaire. Cette proposition aurait donné au Pakistan-Est une majorité dans la Chambre basse au lieu qu'il soit égal avec le Pakistan-Ouest, comme on le proposait. Selon toute apparence, le Punjab ne craignait pas cette puissance dominante de la majorité de la Chambre basse tant qu'il avait une forte représentation dans la Chambre haute.

Les discussions sur la formule de la nouvelle constitution en vinrent à une impasse après la présentation à l'Assemblée constituante du rapport final du Comité sur les principes fondamentaux. A titre de compromis, on se rallia toutefois à la « formule Mohammed Ali » présentée par le premier ministre Mohammed Ali en octobre 1953. Suivant cette formule, la Chambre des unités devait avoir cinquante membres, dont dix proviendraient de chacune des cinq régions dans lesquelles on avait divisé le pays aux fins d'allouer la représentation à la Chambre haute. Le Pakistan-Est devait avoir dix représentants, tandis que le Pakistan-Ouest fut divisé en quatre régions dotées chacune de dix représentants. Ici, le rapport de la représentation du Pakistan-Est à la Chambre haute à celle du Pakistan-Ouest était changé de 60 à 60 ou de 1 à 1 à 10 à 40 ou de 1 à 4.

La Chambre du peuple devait avoir trois cents membres dont 165 proviendraient du Pakistan-Est, conférant à cette moitié du pays la majorité qu'il se devait d'avoir en vertu de sa population. La « formule Mohammed Ali » revenait au fond au rapport provisoire du Comité sur les principes fondamentaux, suggérant à nouveau que des pouvoirs égaux soient conférés aux deux chambres. En outre, les conflits entre les deux chambres seraient réglés par le moyen de sessions conjointes de ces deux chambres comme le suggérait à la fois les rapports provisoire et final. Le cas échéant, le Pakistan-Est aurait 175 représentants (165 de la Chambre basse et 10 de la Chambre haute) et le Pakistan-Ouest aurait aussi 175 représentants (135 de la Chambre basse et 40 de la Chambre haute). Toute mesure adoptée par une séance conjointe des deux chambres ne vaudrait que si au moins 30 p. 100 des membres de chaque région votaient en sa faveur. Cette parité entre les deux moitiés du pays lors des sessions conjointes prévenait toute domination de l'une sur l'autre. En même temps, on assura aux petites unités du Pakistan-Ouest qu'elles ne seraient pas tenues à cette condition du 30 p. 100.

Cette formule fut reçue avec enthousiasme dans tout le pays.

« Mais l'enthousiasme fut de courte durée et les différences constitutionnelles éclatèrent à nouveau. Il est cependant difficile à dire si les nouvelles difficultés sont attribuables à quelques défauts inhérents à la formule... »³⁰

Le sentiment d'unité qui s'est manifesté sous Jinnah au cours des années antérieures à 1947 commença à se changer en régionalisme dans le Pakistan-Est et en provincialisme dans le Pakistan-Ouest dès que l'objectif fut atteint. Les efforts déployés par le Pakistan en vue d'établir un régime de cabinet parlementaire dans un état fédéral, furent également entravés par l'analphabétisme prononcé de l'électorat, l'absence d'un système de parti bien développé et les motifs apparemment égoïstes de nombre de ces politiciens.

En octobre 1954, le Pakistan avait été privé de constitution propre durant plus de sept ans. Une année plus tôt, en octobre 1953, la « formule Mohammed Ali » rapporta les succès escomptés.

« Pour un instant, il sembla qu'il serait possible d'accélérer l'avènement d'une possession du pouvoir politique immédiat reléguèrent à l'arrière-plan ces considérations à long terme. »³¹

Le 24 octobre 1954, le gouverneur général du Pakistan déclara que la première assemblée constituante n'avait plus sa confiance et l'a dissolue.

Au cours des années suivant 1954, la situation au Pakistan s'aggrava encore. En 1955, une deuxième Assemblée constituante fut convoquée. Le Pakistan-Ouest fut fondé en une province unique en septembre, de sorte que par la suite, le problème de l'unité gravitait autour d'un compromis plus réaliste à l'égard de deux provinces... En janvier 1956, un deuxième projet de constitution parut. On y parlait d'une législature unique fondée sur un régime compliqué des deux tiers et pourvu de deux critères de représentation. A partir de ce moment, surtout avec l'imposition de la Loi martiale en octobre 1958, on ne saurait attendre de l'histoire du Pakistan quelque leçon que ce soit pour le Canada puisque les efforts déployés en vue de combiner un parlement de deux chambres avec un régime fédéral ont été abandonnés.

Après avoir établi qu'il y a des ressemblances entre les problèmes auxquels faisait face le Pakistan et ceux auxquels fait face le Canada, et après avoir esquissé le débat constitutionnel qui dura de 1947 jusqu'à 1956, il ne semble que juste de tirer de cette étude des leçons précises qui pourraient servir à la réforme du Sénat canadien. La tâche n'est pas facile.

Malgré les différences de population, le conflit entre le Pakistan-Est et le Pakistan-Ouest peut-être comparé au conflit entre Québec et le reste du Canada, en ce sens que ce conflit se fonde surtout sur des divergences linguistiques et culturelles. En outre, les provinces qui existaient dans le Pakistan-Ouest trouvent leurs homologues au Canada étant donné que, même si les différences linguistiques et culturelles qu'on y trouve ne sont pas importantes, ces provinces n'en ont pas moins éprouvé le besoin de protéger leurs droits provinciaux dans la Seconde chambre. Une leçon fondamentale s'en dégage pour toutes les fédérations. C'est que dans toute législature à deux chambres, la Chambre basse doit voir à ce que le principe de la majorité démocratique soit exprimé par le moyen de la représentation selon la population, tandis que celui de la Seconde chambre doit être de refléter la nature fédérale de la société grâce à la protection des divers groupes cultureaux-linguistiques et des provinces.

³⁰ Ibid, p. 115.

³¹ Ibid, p. 136-7.

En supposant qu'on accepte ce concept de deux nations canadiennes, comment le Sénat saura-t-il protéger le Québec contre l'adoption de bills qui gêneraient ou diminueraient sa culture et sa langue? Une solution, qui a été offerte pendant le débat du Pakistan par Jacques-Yvan Morin est la représentation égale au Sénat pour le Canada français et anglais. Cette solution a plus de chances de réussir au Canada que la «formule Mohammed Ali» qui permettait de réaliser l'égalité entre le Pakistan-Est et le Pakistan-Ouest grâce à des séances conjointes des deux chambres. Toutefois, il est clair également qu'une solution de ce genre ne pourrait pas être mise en application à moins que les neuf autres provinces soient également assurées de moyens qui leur permettent de protéger leur intérêt contre le gouvernement fédéral.

L'expérience qu'a connue le Pakistan ne laisse pas entrevoir d'autres moyens pratiques de protéger les neuf autres provinces du Canada, sauf la délimitation habituelle des domaines de compétence fédérale, provinciale ou commune dans la constitution et le droit de faire appel aux pouvoirs judiciaires sur des questions de constitutionnalité de la législation fédérale. Vu la longue tradition et le grand succès de la suprématie de la Chambre des Communes au Canada, toute solution comportant l'égalité des deux chambres et des séances mixtes semblerait une entreprise plutôt hasardeuse. Toutefois, le débat constitutionnel du Pakistan nous porte à croire que, si un des rôles du Sénat doit être de protéger les provinces, la

nomination des sénateurs ne devrait alors pas relever du gouvernement fédéral mais des législatures provinciales.

Les problèmes d'un groupe culturel distinct plus ou moins limité à une province et d'un second groupe culturel relativement uniforme et réparti dans toutes les autres provinces surgissent inévitablement. La seule solution qui semblait pouvoir assurer la protection et des provinces et des deux groupes culturels au Pakistan était la «formule Mohammed Ali», qui, comme on l'a déjà dit, n'est pas applicable au Canada. Si, au Canada, les deux rôles doivent revenir au Sénat, nous croyons alors que la représentation du Québec au Sénat doit dépasser de beaucoup la proportion de la population canadienne qu'il représente.

Voici un résumé, si général et inexplicite soit-il, des leçons que nous pouvons tirer de l'expérience qu'a connue le Pakistan. Le rôle du Sénat devrait refléter le caractère fédéral du Canada. Si on peut mettre en application de nouveaux moyens de protéger les droits des «neuf autres provinces» et que ces moyens soient acceptables pour celles-ci, la représentation au Sénat devrait alors établir la parité entre le Canada français et le Canada anglais. Si le Sénat doit protéger et le Canada français en tant qu'entité culturelle distincte et les provinces en tant qu'élément de la fédération, la représentation du Québec devrait alors dépasser de beaucoup la proportion de la population qu'elle représente, et, deuxièmement, les nominations au Sénat devraient relever des législatures provinciales et non du gouvernement fédéral.

Bibliographie

I

¹ Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, quatrième édition, Presses de l'Université de Toronto, 1963).

² Fox, Paul, *Politics: Canada*, (McGraw-Hill Company, 1962).

³ Lloyd and McLeod, *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*.

⁴ Le Conseil de la Vie Française, «Représentation canadienne française au Sénat canadien», Québec, 1966.

⁵ Smiley, Donald V., «The Case Against the Canadian Charter of Human Rights», *Canadian Journal of Political Science*, vol. II, septembre 1969.

⁶ Trudeau, Pierre Elliott, *La constitution canadienne et le citoyen*, Ottawa 1968.

⁷ *Second Chambers in Federal Political Systems*; rapport rédigé pour le gouvernement de l'Ontario.

II

¹ Creighton, Donald, *Canada's First Century*, Macmillan of Canada, Toronto, 1970.

² Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, University of Toronto Press, 1947.

³ Dexter, Grant, *Senate Reform*, Winnipeg, 1961.

⁴ Mackay, Robert A., *The Unreformed Senate of Canada*, Londres, 1963.

⁵ Waite, P. B., *The Life and Times of Confederation*, Toronto, 1962.

III

¹ Alfred Grosser, *The Federal Republic of Germany*, (New York, 1963), p. 45.

² Arnold J. Heidenheimer, *The Government of Germany*, New York, 1966, p. 139.

³ Heidenheimer, *The Government of Germany*, p. 140.

⁴ Robert G. Newmann, *The Government of the German Republic*, New York, 1966, p. 121.

⁵ Arnold J. Heidenheimer, *The Governments of Germany*, (Now York, 1966), p. 140.

⁶ Robert MacGregor Dawson, *Democratic Government in Canada*, (Presses de l'Université de Toronto, 1949), p. 62.

⁷ F. A. Kurtz, *The Modern Senate of Canada*, (Presses de l'Université de Toronto, 1965), p. 35.

IV

¹ Crisp, L. F., *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*, troisième édition, Londres: Longmans, 1961.

² Davies, A. F., *Australian Democracy*, Melbourne: Longmans, 1958.

³ Mager, Henry, éd., *Australian Politics*, deuxième édition, Melbourne, Cheshire, 1967.

⁴ Miller, J. D. B., *Australian Government and Politics*, troisième édition, Londres: Duckworth, 1964.

V

¹ Choudhury, G. W., *Constitutional Development in Pakistan*, Toronto: Longmans, Green and Co., 1959.

² Choudhury, G. W., *Democracy in Pakistan*, Dacca: Green Book House, 1963.

³ Sayeed, Khalid B., *The Political System of Pakistan*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1967.

APPENDICE «B»

Mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada au sujet des «Pouvoirs et méthodes de délégation», par Bill MacDonald, Jim MacPherson, Jamie Patton, Peter Phipps, Angelika Weiland. Wolfville, Nouvelle-Écosse, le 20 octobre 1970.

Sommaire

Résumé des recommandations:

1. Dans toute constitution nouvelle ou révisée prévoir une méthode de délégation des pouvoirs.
2. Avant de décider de la méthode de délégation à employer étudier:
 - a) les propositions faites par les gouvernements du Canada, les groupements et les particuliers intéressés,
 - b) la méthode de délégation dans les autres fédérations afin de déterminer comment on l'a utilisée, avec ou sans succès.
3. Au Canada, étudier attentivement la possibilité d'un régime de délégation d'un gouvernement à un autre; à savoir, la possibilité pour le gouvernement fédéral de déléguer les pouvoirs ou de recevoir une délégation de pouvoirs de toute autre province.
4. Afin d'assurer un degré de stabilité dans le régime de délégation d'un gouvernement à un autre, tenir compte des sauvegardes suivantes:
 - a) l'autorité qui délègue les pouvoirs peut se retirer en tout temps d'une entente visant une délégation de pouvoirs,
 - b) tous les gouvernements ont le droit d'en appeler aux tribunaux s'ils croient qu'une entente visant à une délégation à laquelle elle ne participe pas est nuisible à leurs intérêts,
 - c) si une province veut se joindre à une entente déjà existante dans une certaine région, elle doit être prête à accepter approximativement les mêmes conditions que les autres provinces qui en font déjà partie.

Table des matières

Sommaire

- I. Introduction
- II. Délégation dans les autres fédérations
- III. Délégation au Canada
 - a) Décisions de la Cour Suprême
 - b) Critique des décisions prises
- IV. Conclusions
 - a) Formules proposées
 - b) Notre recommandation
 - c) Raisons.

I

Introduction

L'honorable Lester B. Pearson a dit un jour: «Dans toute fédération, les questions les plus délicates sont la distribution des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement et la façon de modifier la constitution.» Dans

ce mémoire, nous aimerions traiter d'un aspect du fédéralisme qui est étroitement lié à ces deux problèmes, notamment, la délégation des pouvoirs administratifs et législatifs d'un gouvernement à un autre. Toutes les fédérations modernes sont fondées sur une Constitution qui habituellement répartit les divers pouvoirs gouvernementaux en trois compétences distinctes:

1. les pouvoirs réservés exclusivement au gouvernement central,
2. les pouvoirs réservés exclusivement aux gouvernements locaux ou régionaux,
3. les pouvoirs qui sont partagés conjointement par le gouvernement central et les gouvernements régionaux.

Lors de la rédaction d'une Constitution, la façon de répartir les divers pouvoirs peut sembler logique et rationnelle; mais qu'arrive-t-il si la société change à cause de différents facteurs économiques, politiques et sociaux? Qu'arrive-t-il s'il devient évident que certains pouvoirs ont été accordés incorrectement lorsqu'on a rédigé la Constitution ou qu'ils sont devenus avec le temps moins efficaces lorsqu'ils sont utilisés par le gouvernement régional propre (propre au sens de la constitution). Évidemment, la sagesse des premiers rédacteurs de la Constitution peut ne pas s'avérer conforme à tous les temps et à toutes les circonstances. Il faut donc prévoir une certaine façon de modifier la répartition des pouvoirs afin de répondre aux besoins d'une société extrêmement complexe et changeante.

La façon la plus évidente de changer la répartition des pouvoirs est de modifier la constitution. Toutefois, cette façon de procéder compte au moins trois désavantages. Premièrement, bon nombre de fédérations sont soumises à une méthode très rigide de modification de la constitution, ce qui rend le changement fort difficile. De plus, certains pays, l'Australie en particulier, se sont rendus compte que même si leur méthode de modifier la Constitution était assez simple et souple, les gens hésitaient à adopter les amendements proposés. Cette situation mène au deuxième problème concernant les méthodes d'amendements de la Constitution: lorsque pour adopter un amendement il faut obtenir le consentement de la population, il arrive fréquemment que l'amendement est rejeté. Les raisons sont aussi nombreuses et variées que le sont les amendements proposés, mais une des raisons majeures est que les gens hésitent à mettre en doute la sagesse des premiers rédacteurs de la Constitution. Cette tendance est extrême aux États-Unis où non seulement les amendements apportés à la constitution, mais aussi toutes les lois ne sont valides que si les tribunaux croient que le gouvernement a agi en accord avec les intentions des premiers rédacteurs de la Constitution.

Un autre désavantage concernant la possibilité de modifier la constitution est le fait que bon nombre d'adaptations qui amélioreraient la répartition actuelle des pouvoirs dans un pays sont relativement peu importants. Ces adaptations ne devraient pas vraiment être considérées comme assez importantes pour qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution pour accomplir le changement.

La raison est peut-être que divers moyens comme les pouvoirs communs, les pouvoirs résiduels, les référendums, et la législation et délégation conditionnelles ont été employés. Dans ce mémoire, nous n'aimerions traiter

¹Le Gouvernement du Canada, «Le Livre blanc». L'amendement de la Constitution du Canada, Ottawa: le ministère de la Justice, par autorisation du ministre, l'hon. Guy Favreau, 1965.

que d'un de ces cinq moyens de rendre la Constitution plus souple. Nous avons choisi la délégation des pouvoirs, et la raison est simple: le Canada et la Constitution du Canada ne prévoient aucune forme de délégation. Nous croyons que les premiers rédacteurs de la Constitution ont commis une erreur en n'établissant pas une méthode de délégation de pouvoirs. Si l'on doit modifier ou rédiger à nouveau complètement la Constitution canadienne, il faudrait insérer une méthode de délégation.

Dans le reste du mémoire, nous essaierons de proposer une méthode réalisable de délégation. A cette fin, nous allons analyser les dispositions des autres fédérations concernant la délégation de pouvoirs. Nous allons procéder ainsi pour deux raisons: premièrement, évidemment, afin d'essayer de trouver des dispositions qui sont applicables au Canada; deuxièmement, ce qui est moins évident, tenter de faire ressortir que le Canada, en ne prévoyant pas la délégation des pouvoirs, constitue une exception en ce qui concerne les autres fédérations. Notre proposition qu'une constitution nouvelle ou révisée du Canada devrait inclure une disposition concernant la délégation n'est pas du tout radicale ni déraisonnable, et en ne modifiant pas la structure actuelle, le Canada s'éloigne du fédéralisme tel qu'il est pratiqué et accepté, particulièrement si l'on tient compte du développement du système fédéral depuis 1945.

Nous examinerons ensuite la situation actuelle du Canada, situation résultant de deux affaires judiciaires importantes en ce qui concerne la délégation de pouvoirs. Nous analyserons et critiquerons cette situation, et nous en arriverons à la conclusion qu'il faudrait accorder une délégation de pouvoirs. Enfin, nous examinerons les diverses propositions concernant la délégation et nous terminerons par proposer notre propre formule. Toutefois, notre proposition n'est certainement pas originale, car nous ne faisons qu'appuyer une proposition faite par un des gouvernements provinciaux.²

II

Délégation dans les autres fédérations

Dans l'étude de cette question de délégation de pouvoirs, il est nécessaire de sortir du contexte canadien afin de déterminer s'il s'agit d'un moyen populaire et ordinaire pour améliorer la souplesse de la Constitution des autres fédérations.

Les ententes concernant la délégation des pouvoirs administratifs et législatifs permettent le transfert de l'autorité afin de répondre aux besoins d'une situation particulière. Toutefois, on fait habituellement attention afin de conserver la situation des gouvernements concernés, «par des exigences nécessitant le consentement des gouvernements qui reçoivent des pouvoirs ou par une indemnité financière.»¹

Une des premières choses dont on s'est rendu compte au cours des recherches sur les autres fédérations est la nouveauté relative de cette délégation. Avant 1945, aucune fédération ne comptait une méthode de délégation de pouvoirs. «Au Canada, la Commission royale Rowell-Sirois a recommandé la délégation, et aucune mesure n'a été prise.»² «En 1942, l'Australie n'a pas réussi à s'enten-

dre sur une formule de délégation à cause du désaccord entre les États.»³

Lorsqu'il s'agissait de pouvoirs administratifs, les premières constitutions, celle des Indes (1935 et 1950), de la Malaisie (1948) et du Pakistan (1956), ne prévoyaient aucune délégation des pouvoirs du gouvernement central aux gouvernements régionaux. La plupart des autres constitutions, celles de la Rhodésie et du Nyasaland (1953), du Niger (1954), des Indes (après 1956), de la Malaisie (1957), des Antilles (1957), du Niger (1960 et 1963) et de la Malaisie (1963) ont prévu des dispositions permettant la délégation des pouvoirs administratifs dans les deux directions, même si le Pakistan (1962) n'a permis la délégation de pouvoirs qu'à partir du gouvernement central, tout comme l'Arabie du Sud (1962) et l'Ouganda (1952).⁴

Toutefois, une exception importante au système habituel s'est présentée au Canada. Étant donné qu'on craignait que les régions dont le gouvernement était du même parti politique que le gouvernement central pourraient leur remettre leurs pouvoirs, ce qui annulerait le système régional, les propositions constitutionnelles de 1963, contrairement au régime de 1962 déjà mentionné, empêchaient les régions de déléguer leur autorité législative ou administrative.⁵

Dans les fédérations asiatiques, on permet parfois la délégation de pouvoirs sans le consentement du gouvernement qui reçoit le pouvoir administratif, mais dans tous ces cas, à l'exception du Pakistan (après 1962), on a prévu l'évaluation par les tribunaux de l'indemnité pour les frais d'administration supplémentaires.⁶

En Suisse, la Constitution ne prévoit aucune délégation de pouvoirs, mais dans certains cas «les autorités fédérales ont établi les lignes de conduite d'une mesure législative et ont demandé aux autorités régionales de les mettre en application. Il n'y a eu aucune forme de délégation de pouvoirs des gouvernements régionaux au gouvernement central.»⁷

Les États-Unis ont également utilisé la délégation de pouvoirs des États jusqu'au gouvernement national et vice-versa pour contourner le besoin d'amendements véritables. Comme le Livre blanc l'indique:

...En pratique il y a eu fréquemment une délégation explicite et implicite de pouvoirs législatifs entre une juridiction et une autre, comme par exemple en vertu du système de subventions par le gouvernement fédéral aux gouvernements des États. Les États... ont délégué au gouvernement fédéral certains pouvoirs d'agir dans ces affaires qui dépassent les ressources des États. De plus, la Cour Suprême peut interpréter la Constitution de façon à approuver une délégation plus ou moins grande que celle qui a été déjà entreprise.⁸

¹ R. L. Watts, *New Federations*, p. 313.

⁴ *Ibid.*, p. 313.

⁵ R. L. Watts, *New Federations*, p. 314.

⁶ *Ibid.*, p. 314.

⁷ A. C. Adamson, *The Fulton-Favreau Formula*, p. 88.

⁸ Le Livre blanc sur l'amendement de la constitution du Canada, (Ottawa: par autorisation de l'hon. Guy Favreau, ministre de la Justice, 1965), p. 123—A. C. Adamson, *The Fulton-Favreau Formula*, p. 89.

¹ R. L. Watts, *New Federations*, Oxford University Press, 1966, p. 313.

² A. C. Adamson, *The Fulton-Favreau Formula: 1960-1966*, p. 88.

Ainsi on se rend compte que même si la méthode de modifier la constitution américaine est assez rigide, la délégation réduit de beaucoup l'effet de cette rigidité.

Il y a eu également diverses dispositions pour la délégation des pouvoirs législatifs. De toute les fédérations étudiées, seuls le Niger et la Malaisie (entre 1957 et 1963) n'ont pas prévu de dispositions permettant au gouvernement central de déléguer des pouvoirs aux gouvernements régionaux. La délégation de l'autorité législative centrale peut s'accomplir de deux façons. En Malaisie (1948), en Rhodésie et au Nyasaland (1953), aux Antilles (1957), au Pakistan (1962) et en Malaisie (1963), le gouvernement central pouvait décréter une loi lui permettant de conférer son autorité législative à un gouvernement régional. D'autre part, aux Indes (1950) et au Pakistan (1956), on y est parvenu également par une entente spéciale résultant de la Loi sur le gouvernement des Indes, (1935), à savoir qu'une loi provinciale dans un domaine commun pouvait l'emporter sur une loi du gouvernement central, si le Président était d'accord.

La délégation des pouvoirs législatifs des gouvernements régionaux au gouvernement central a été prévue dans les six fédérations. Toutefois, en Arabie du Sud et en Ouganda, on a permis la délégation de pouvoirs législatifs à partir du gouvernement central, mais en Ouganda rien de la sorte n'a été permis.

D'une façon générale, les gouvernements régionaux ont été autorisés à déléguer leur autorité individuellement, mais aux Indes avant le partage du territoire (1935) et après l'indépendance (1950) et en Malaisie (1948), seulement si deux États ou plus étaient consentants, le gouvernement central pouvait légiférer pour l'uniformité au sein de ces États. Les constitutions des États indépendants de la Malaisie et de la Malaisie comprenaient les deux ententes. En règle générale, comme l'a dit M. Watts:

Les gouvernements qui délèguent leur autorité législative retiennent le droit d'annuler le transfert de l'autorité, mais en Indes, la révocation de la législation centrale à l'intention des États exige le consentement par le gouvernement central.⁹

En Allemagne, certaines dispositions prévoient la délégation de l'autorité législative exclusive fédérale au Laender seulement. La constitution allemande à l'instar de tant d'autres de l'après-guerre, comporte toute une gamme de pouvoirs communs qui rendent plus souple la procédure législative.

Dans toutes les fédérations africaines et asiatiques, on a régulièrement délégué l'autorité exécutive du pouvoir central aux gouvernements ou aux représentants régionaux en vue d'éviter la duplication des rouages administratifs. En fait, le pouvoir central en Inde s'appuyait tellement sur le système administratif de l'État pour appliquer les politiques nationales que l'administration à certains égards loin d'être plus souple devenait plus encombrante.

Selon Watts:

La délégation des pouvoirs législatifs dans les nouvelles fédérations a été généralement moins importante et s'orientait d'ordinaire dans l'autre sens, c'est-à-dire du niveau régional vers le gouvernement général pour plus de coordination et d'uniformité.¹⁰

III

Délégation des pouvoirs au Canada

Comme l'indique la deuxième partie, presque toutes les fédérations actuelles en sont arrivées à une formule quelconque de délégation des pouvoirs. Nous garderons pour plus tard toutes critiques des méthodes adoptées par d'autres fédérations. Examinons entre-temps la position canadienne vis-à-vis la délégation des pouvoirs.

Tout comme l'Australie, la Suisse et les États-Unis, le Canada ne dispose pas de mécanisme de délégation bien défini. C'est pourquoi il a eu recours à toutes sortes d'expédients pour assurer une certaine souplesse constitutionnelle. On suppose que la clause «résiduelle» de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a conféré au gouvernement fédéral le pouvoir d'exercer sa juridiction dans tous nouveaux domaines qui n'avaient pas déjà été attribués aux provinces. L'interprétation juridique tendait à gêner le gouvernement fédéral à se prévaloir de cette clause résiduelle; il n'empêche qu'elle constitue quand même un moyen d'assurer une certaine souplesse constitutionnelle.

Comme tant d'autres fédérations, le Canada aussi se sert des pouvoirs communs pour atténuer la rigidité des dispositions constitutionnelles. Cependant à la différence des autres fédérations, la liste canadienne des pouvoirs communs est nettement restreinte et ne porte que sur l'agriculture et l'immigration. Le fait que ces pouvoirs communs sont si restreints est une raison de plus pour essayer de trouver d'autres moyens, notamment la délégation, en vue d'assurer une certaine souplesse. Finalement, les gouvernements fédéral et provinciaux ont souvent eu recours aux mesures législatives restrictives et référentielles.

Il serait faux de dire que le Canada ne délègue pas des pouvoirs. Il n'existe pas de délégation directe de pouvoirs entre les divers gouvernements mais la Cour suprême du Canada a décidé qu'il y aurait quand même une certaine délégation indirecte c'est-à-dire qu'un gouvernement peut déléguer des pouvoirs à un organe auxiliaire comme par exemple un organisme de réglementation. L'absence de délégation directe de pouvoirs au Canada provient de la décision en 1951 de la Cour suprême dans la cause du procureur général de la Nouvelle-Écosse contre le procureur général du Canada. Dans les mesures législatives qu'elle proposait, la Nouvelle-Écosse, qui a peut-être été la première province à favoriser la souplesse constitutionnelle, a préconisé la délégation des pouvoirs du Parlement du Canada à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse et vice-versa. Dans son raisonnement le juge en chef Rinfret disait:

«Les articles 91 ou 92 ne contiennent aucune mention de la délégation de pouvoirs et il n'y est certainement pas question de la compétence d'accepter une délégation des pouvoirs d'un corps législatif à un autre; et je suis convaincu que si l'on avait eu l'intention de conférer de tels pouvoirs on l'aurait indiqué en termes clairs et non équivoques.»¹

Il est utile d'examiner de plus près cette dernière déclaration car elle met en évidence un détail soulevé plus tôt. Bien trop souvent les gens—y compris les fonctionnaires de l'appareil judiciaire—essaient de faire en sorte que la

⁹ R. L. Watts, *New Federations*, p. 314.

¹⁰ R. L. Watts, *New Federations*, p. 329.

¹ Peter H. Russell, *Leading Constitutional Decisions*, p. 219.

société s'ajuste aux dispositions de la constitution plutôt que de modifier la constitution pour qu'elle réponde aux besoins de la société. En réalité «les objectifs des législateurs» ne devraient pas avoir plus de poids que «les impératifs des temps modernes». En disant cela, plutôt que d'opter pour le concept classique de cloisonnement étanche tel que défini par K. G. Wheare et A. V. Dicey, nous préférons le concept de fédéralisme coopératif tel que défini par Birch.²

Dans la cause de l'Office de commercialisation des pommes de terre de l'Île du Prince-Édouard on a demandé à la Cour suprême de statuer sur la validité d'une version modifiée de la délégation à savoir: le Parlement fédéral avait-il le droit de déléguer des pouvoirs législatifs à un organisme administratif créé par une assemblée législative provinciale? En statuant par l'affirmative la Cour suprême du Canada a cassé la décision de la Cour suprême de l'Île du Prince-Édouard qui avait simplement suivi les principes de la cause de la délégation de pouvoirs en Nouvelle-Écosse. À notre avis, la décision de la Cour Suprême dans le cas de la Nouvelle-Écosse était inexacte tandis que celle de l'Île du Prince-Édouard était exacte. Seul le juge Doull de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a différé d'opinion avec la majorité dans la cause de la Nouvelle-Écosse et Ronald Cheffins a publié dans son livre *The Constitutional Process in Canada* une excellente analyse du raisonnement du juge Doull.

«Il a supposé que la législature provinciale est suprême dans sa propre sphère et par conséquent de déléguer ses pouvoirs à sa discrétion. De plus, il a indiqué clairement que la délégation ne constitue pas une distribution de pouvoirs, mais qu'il s'agit simplement d'une permission provisoire accordée à certaines personnes désignées chargées d'exercer ce pouvoir jusqu'au moment où la législature le leur retire. À son avis, cette façon de faire ne constituait nullement une question de subordination mais s'accordait avec le point de vue traditionnel voulant que puisque la législature est maîtresse dans sa propre sphère elle peut revêtir provisoirement à sa discrétion une

partie quelconque de ses pouvoirs à une personne de son choix. Il a souligné le fait que le pouvoir ultime appartient encore exclusivement au corps législatif qui délègue ses pouvoirs, et que ce corps peut en tout temps retirer cette délégation. Ainsi, il n'y avait d'après lui aucune violation des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, étant donné qu'il n'y avait aucune modification dans les pouvoirs fondamentaux attribués soit au Parlement fédéral ou, dans ce cas, à la législature de la Nouvelle-Écosse. À mon avis, non seulement les conclusions du juge Doull sont sur le plan social et politique plus souhaitables que la plupart des autres conclusions mais encore sa position logiquement est conforme aux décisions et raisons rendues dans les causes *Hodge contre la reine* et la *British Coal Corporation contre le roi*.³

Nous ne pouvons qu'approuver le raisonnement du juge Doull et nous baserons notre propre formule relativement à la délégation des pouvoirs sur son hypothèse favorisant la suprématie du Parlement ou des législatures voulant qu'ils fassent ce qu'ils veulent des pouvoirs constitutionnels qui leur ont été attribués.

Bibliographie

- Adamson, A. C., *The Fulton-Favreau Formula: 1960-1968*, non publié M.A. Thesis, Queen's University, 1966.
- Cheffins, R. I. *The Constitutional Process in Canada*, Toronto: McGraw-Hill, 1969.
- Lederman, W. R., *The Courts and the Canadian Constitution*, Toronto: McClelland and Stewart, 1964.
- Russell, P. H., *Leading Constitutional Decisions*, Toronto: McClelland and Stewart, 1965.
- White Paper, *The Amendment of the Constitution of Canada*, Queen's Printer, Ottawa, 1965.
- Watts, R. L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford Clarendon Press, 1966.

² A. H. Birch, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, p. 306.

³ R. I. Cheffins, *The Constitutional Process in Canada*, p. 42.

Issue No. 3

Wednesday, October 21, 1970—SYDNEY, N.S.

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 3

Le mercredi 21 octobre 1970—SYDNEY, N.-É.

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Prewin	Hopkins

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Thompson
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, October 21, 1970.
(5)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 11:30 a.m. in the Ballroom of the Isle Royal Hotel, Sydney, Nova Scotia. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron and Yuzyk.—(2).

Representing the House of Commons: Messrs. Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid and Osler.—(9).

Witnesses: Mr. Noël Doucette, President, Union of Nova Scotia Indians; Mr. Stewart Killen, Director, Indian and Treaty Right Research, Union of Nova Scotia Indians; Mr. Joe Marshall, Vice President, Union of Nova Scotia Indians; Mr. John Hanratty, student, Xavier College; Professor James Guy, Political Science Department, Xavier College; Professor Gregory J. MacLeod, Philosophy Department, Xavier College; Messrs. Chuck Ryan and Kensie MacNeil, Researchers for Research, Information and Action at Xavier College.

The Joint Chairman made a statement explaining the work of the Committee, after which he introduced the members of the Committee.

The Joint Chairman introduced Messrs. Doucette, Killen and Marshall. Mr. Doucette made a statement, after which he and the other witnesses were questioned.

Later, the questioning of the witnesses being completed, they were thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Hanratty and Professor Guy. Mr. Hanratty made a statement, after which both he and Professor Guy were questioned.

The questioning of the witnesses being completed, they were thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Professor MacLeod and Messrs. Ryan and MacNeil. Professor MacLeod and Mr. Ryan made statements, after which the witnesses were questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Messrs. Vincent MacDonald and Ken Langley made statements from the floor.

The questioning of the witnesses being completed, they were thanked and excused.

The Joint Chairman thanked the members of the audience for their participation and comments.

At 1:40 p.m., the Committee adjourned until later this day.

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 21 octobre 1970
(5)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit ce matin à 11 h 30 dans la Salle de bal de l'hôtel Île Royal, Sydney (Nouvelle-Écosse). Le coprésident, M. MacGuigan occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: MM. les sénateurs Cameron et Yuzyk.—(2).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid et Osler.—(9).

Témoins: MM. Noël Doucette, président, Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse; Stewart Killen, Directeur, *Indian and Treaty Right Research*, Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse; Joe Marshall, vice-président, Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse; John Hanratty, étudiant au Collège Xavier; le professeur James Guy, département des sciences politiques, Collège Xavier; le professeur Gregory J. MacLeod, département de la philosophie, Collège Xavier; Chuck Ryan et Kensie MacNeil, chercheurs pour le département de la recherche, des renseignements et de l'action au Collège Xavier.

Le coprésident explique les travaux du Comité; il présente ensuite les membres du Comité.

Le coprésident présente MM. Doucette, Killen et Marshall. M. Doucette fait une déclaration; il répond ensuite aux questions ainsi que les autres témoins.

L'interrogatoire des témoins terminé, on les remercie et ils se retirent.

Le coprésident présente M. Hanratty et le professeur Guy. M. Hanratty fait une déclaration; il répond ensuite aux questions ainsi que le professeur Guy.

L'interrogatoire des témoins terminé, on les remercie et ils se retirent.

Le coprésident présente le professeur MacLeod et MM. Ryan et MacNeil. Le professeur MacLeod et M. Ryan font des déclarations et ils répondent aux questions.

Au cours de l'interrogatoire, sur l'invitation du coprésident, MM. Vincent MacDonald et Ken Langley font des déclarations.

L'interrogatoire des témoins terminé, on les remercie et ils se retirent.

Le coprésident remercie les membres de leur participation aux délibérations et de leurs commentaires.

A 1 h 40 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la journée.

Le cogeffer du Comité

Michael B. Kirby

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 21, 1970

• 1130

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, it is a pleasure for me to begin this meeting in Sydney of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada. We are pleased that so many of you have come out this morning to participate in our session. We promise you an opportunity to ask questions and to comment on the things which are being said up here. At the end of each brief I will give those of you down there an opportunity of coming to that microphone and speaking to us.

This is an official meeting of a parliamentary committee. Everything that is said here is recorded, transcribed and ultimately printed in the proceedings and minutes of this meeting. This is your chance for a place in history, ladies and gentlemen.

Before we begin, I want to introduce to you the members of the Committee. My own name is Mark MacGuigan and I am member of Parliament for Windsor-Walkerville in Ontario. We have two Senators with us this morning, the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta and the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry in Manitoba. Members of the House of Commons are: the Honourable Martial Asselin from Charlevoix in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin from Greenwood in Toronto; the Honourable Walter Dinsdale from Brandon-Souris in Manitoba; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth in Ontario; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island; and Mr. E. B. Osler, Winnipeg South Centre. That is our cast. Now we look forward to hearing from you.

The first witness this morning is Mr. Noël Doucette who is President of the Union of Nova Scotia Indians. We are very pleased to have Mr. Doucette with us. I will now call on him to present his brief which will be followed by questions from members of the Committee and comments from the audience.

I might say to my fellow members of the Committee that we have more briefs than we had anticipated. We have four briefs here this morning and so perhaps it might be a good idea if we were to limit the number of questioners for each brief to two. Now I will invite Mr. Doucette to address us.

Mr. Noël Doucette (President, Union of Nova Scotia Indians, Sydney, N.S.): Mr. Chairman, Senators, honourable members of the Committee, the recent statement by the Government of Canada on Indian policy, outlined in the Canadian House of Commons by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Indian Affairs and Northern Development, on June 25, 1969 has brought into public focus all of the fundamental issues relating to Canada's native population, including its continued existence as an identifiable entity.

Several value judgments of far-reaching significance have been made by the government in its formulation of

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 21 octobre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, j'ai le plaisir d'ouvrir à Sydney cette séance du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. N'est-il pas heureux que vous soyez venus en si grand nombre participer à notre séance. Vous aurez le loisir de poser des questions et de commenter le sujet du débat. A la fin de chaque mémoire, j'inviterai le public à venir nous parler.

Il s'agit donc d'une réunion officielle d'un comité parlementaire. Comme chacun sait, toutes nos déclarations sont enregistrées, transcrites et finalement imprimées dans les Procès-verbaux et témoignages de cette réunion. Mesdames et messieurs, voici donc pour vous l'unique occasion d'inscrire votre nom dans l'histoire.

Avant de procéder aux délibérations, je vous présente les membres de ce Comité. Je m'appelle Mark MacGuigan et je suis député de Windsor-Walkerville en Ontario. Nous avons deux sénateurs parmi nous ce matin; il s'agit de l'honorable Donald Cameron de Banff en Alberta ainsi que l'honorable Paul Yuzyk de Fort Garry au Manitoba. Les députés sont les suivants: l'honorable Martial Asselin, le député de Charlevoix dans la Belle Province; M. Andrew Brewin, député de Greenwood à Toronto; l'honorable Walter Dinsdale, député de Brandon-Souris au Manitoba; M. Colin Gibson, député d'Hamilton-Wentworth en Ontario; M. Georges Lachance, député de Lafontaine dans la province de Québec; M. Gilles Marceau, député de Lapointe dans la Belle Province; M. Melvin McQuaid, député de Cardigan, dans l'île du Prince-Édouard et M. E. B. Osler, député de Winnipeg-Sud-Centre. Nous vous invitons maintenant à participer à nos débats.

M. Noël Doucette est notre premier témoin ce matin; il est le président de la *Union of Nova Scotia Indians*. La présence de M. Doucette nous fait honneur ce matin. Je l'inviterais donc maintenant à présenter son mémoire et ensuite suivront les questions de mes collègues et les commentaires du public.

A vrai d're, nous avons plus de mémoires que nous avions prévus. En effet, quatre mémoires nous ont été soumis ce matin, et il serait peut-être sage de limiter le nombre d'interrogateurs à deux pour chaque mémoire. Monsieur Doucette, à vous la parole.

M. Noël Doucette (président, Union of Nova Scotia Indians, Sydney, Nouvelle-Écosse): Monsieur le président, messieurs les sénateurs, messieurs les députés, la récente déclaration du gouvernement du Canada sur la politique indienne, élaborée à la Chambre des communes du Canada par l'honorable Jean Chrétien, le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le 25 juin 1969, a mis en relief les questions fondamentales qui touchent de près la population autochtone du Canada en précisant son existence persévérante qui peut très bien être identifiée.

Le gouvernement a posé des jugements de valeur, riches de portée, en formulant sa politique. Il va sans

[Texte]

its policy and the importance of what is at stake has been quickly grasped by the people most affected by the decisions.

The past has too often seen misunderstandings and misinterpretations of Indian rights and liabilities. In this connection, it is a must that before the Indian populations are asked to make any decision in respect of their future, they be given the opportunity to assess the implications of the new policy in a factual context.

Before any change is brought about, it is imperative that the scope of the rights presently enjoyed by the Indians as well as the shortcomings of the law applicable to them be placed in an objective perspective.

It is also obvious that in an area such as this, involving minority rights, acquired rights and aboriginal rights, more than a cursory analysis of some of the legal premises upon which the government has founded its policy will be required.

There is no doubt in the minds of the Indian people of Nova Scotia that this Committee we are appearing before today, represents an attempt by the government to involve people in constitutional change at the "grass roots" level. We welcome the chance to present our feelings today.

When Confederation was conceived, Indian people across Canada were very much in the minds of the Fathers of Confederation. The Fathers of Confederation dreamed of a union of land and people from coast to coast. The Confederation Fathers realized they would have to deal with Indian people through treaties and agreements in order to make their considerations possible.

The Indian people at the time were in a vacuum. They were being taken advantage of both socially and economically and because of inadequate health resources, were considered a vanishing race.

Indian people have meant a great variety of things for government. Initially, they were allies and helpers to explorers who were few in number and unfamiliar with the land. Early treaties in France and later in Nova Scotia were peacekeeping in nature and designed to insure the *status quo* of the Indian people.

As colonization advanced, the Indians became restive in the face of substantial encroachments on their lands. In New France, Indian tribes were economic partners in the fur trade. But the Indians could not be economic partners in agriculture and with the decline of the fur trade and the influx of settlers, the Indians were an obstacle to an agricultural settlement as well as the British policy of land settlement at all costs.

The problem was dealt with by treaty or non-treaty established reserves. As settlements progressed, the more valuable reserve lands were coveted. Reserves were cut in size and frequently acquired or leased by white settlers in many cases by means not known or recognized morally.

By the time of Confederation, the government had an Indian policy inherited from the British imperial and colonial governments—alienation of Indian interest in land through treaties, reservations of lands for Indians and the existence of a government department charged with managing the affairs of Indians.

[Interprétation]

dire que la population touchée par ses décisions en ont vu toute l'importance.

L'histoire a trop souvent été témoin d'incompréhension et de fausse interprétation des droits et des responsabilités du peuple indien. A cet égard, il faut à tout prix inviter les populations indiennes à évaluer les aspects pratiques qui touchent de très près les nouvelles politiques avant qu'ils ne s'avisent de prendre des décisions qui influenceront sur l'avenir de leur nation.

En revanche, avant d'apporter des modifications à la Loi, il est impérieux que l'étendue des droits dont jouissent les Indiens à l'heure actuelle ainsi que les imperfections de la Loi telle qu'elle leur est appliquée, soit étudiée sous un angle objectif.

Il va sans dire que lorsqu'il s'agit des droits des minorités, des droits acquis et des droits aborigènes, il faut faire plus qu'une étude superficielle des principes juridiques sur lequel s'est appuyé le gouvernement pour établir sa politique.

La population indienne de la Nouvelle-Écosse est évidemment consciente que l'existence de ce Comité aujourd'hui a pour but d'inviter le peuple à participer au changement constitutionnel. Nous avons le plaisir de vous exprimer nos sentiments aujourd'hui.

Quand on a conçu la confédération, les Pères de la confédération n'avaient pas du tout oublié la population indienne du Canada. Ces pères avaient rêvé de l'unité de la terre canadienne et de son peuple d'un océan à l'autre. Les pères de la confédération se rendaient compte qu'ils feraient affaire avec la population indienne en signant des traités et des ententes pour que leurs points de vue soient pris en considération.

Malheureusement, la population indienne de cette époque a été vouée à l'extinction. Du point de vue socio-économique, on en a abusé et, en raison des ressources inadéquates de santé, la population indienne était plutôt une race en voie de disparition.

Le peuple indien représentait une grande variété de valeurs pour le gouvernement. Au début, ils étaient les alliés et les bras droits des explorateurs qui étaient en petit nombre et qui ne connaissaient pas la terre. Comme chacun sait, les traités du début de l'histoire conclus en France et un peu plus tard en Nouvelle-Écosse avaient pour but de maintenir la paix et d'assurer le *statu quo* de la population indienne.

Au fur et à mesure du progrès de la colonisation, les Indiens se sentirent gênés face au sérieux empiètement sur leurs terres. En Nouvelle-France, les tribus indiennes étaient des partenaires économiques dans le commerce de la fourrure. En revanche, les Indiens ne pouvaient pas devenir des partenaires économiques en agriculture; quand le commerce de la fourrure a subi un déclin et qu'il y eut une affluence de colons au pays, ces Indiens devinrent un obstacle à la colonisation agricole aussi bien qu'à la politique de colonisation des terres de la Grande-Bretagne.

On trancha donc la question par la mise sur pied de réserves qui ont été établies grâce à ou sans des traités. Au fur et à mesure du progrès de la colonisation, les terres de réserves les plus privées faisaient l'objet d'une cupidité éhontée. On coupait les réserves en morceaux et les colons blancs se les appropriaient ou les louaient sans se soucier d'aucuns principes moraux.

[Text]

The Indian policy of federal governments has been the result of almost three centuries of evolution and has been based on a number of assumptions inherited from earlier periods.

Under the Constitution of Canada, the British North America Act, or the Confederation Act and all subsequent Acts therein, the Indian holds a special place.

Chapter VI, Distribution of Legislative Powers, Section 91, reads:

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say,—

24. Indians, and Lands reserved for the Indians.

From 1867, that section and subsequent treaties between Her Majesty's government and various bands across Canada has been the only real link between the Indian people and government.

The historic provision of services by the federal government was, in the early days at least, a matter of necessity. Some of the provinces had not then come into existence and others had not yet attained their present size. The majority of the Indians lived on Crown lands which were under the control of the central government. Additionally, the newly-created provinces were ill-equipped in their formative years to assume responsibility for meeting Indian needs, quite apart from the fact they were given little encouragement to do so.

Insofar as the British North America Act is concerned, the authority assigned to the Parliament of Canada in respect to Indians and land reserved for Indians was one of "legislative jurisdiction". This legislative authority carries with it the exclusive right to determine the special policies, if any, that are to prevail in relation to Indians. Moreover, it follows from the exclusive character of this authority that the legislatures of the provinces of Canada do not have authority to legislate in relation to "Indians, and land reserved for Indians", nor to determine Indian policy.

It is also part of the constitutional law of Canada that neither the Parliament of Canada nor the legislature of a province can confer upon the other the authority to make laws in relation to any subject head reserved to it by the BNA Act. This eliminates any possibility of a transfer of legislative authority over Indians and land reserved for Indians, from the Parliament of Canada, without an amendment to the BNA Act. However, in the absence of any federal Indian legislation in a matter, provincial laws of general application apply to Indians but not to their lands.

From Section 91 (24) of the BNA Act of 1867 emerged the Indian Act. The Indian Act provides the legal framework within which the affairs of the Indians are administered by the Government of Canada in accordance with

[Interpretation]

Au moment de la Confédération, le gouvernement avait une politique indienne qu'il avait héritée des gouvernements de la Grande-Bretagne impériale et coloniale; il s'agissait de l'abandon des terres indiennes par l'intermédiaire de traités, l'établissement de réserves des terres pour les Indiens et l'existence d'un ministère gouvernemental chargé de la direction des affaires indiennes.

La politique indienne du gouvernement fédéral est issue d'une évolution tricentenaire. Elle était appuyée sur un nombre d'hypothèses qu'elle a hérité des époques antérieures.

En vertu de la constitution du Canada, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou encore de l'Acte de la confédération et de toutes les lois qui s'ensuivirent, l'Indien est placé dans une situation favorisée.

Au chapitre IV de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, sous la rubrique, «Distribution des pouvoirs législatifs», on peut lire à l'article 91 ce qui suit:

Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assigné aux législatures des provinces; mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes plus haut employés, dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant, toute disposition du présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérées, voir paragraphe 24: «Les Indiens, et les Terres réservées aux Indiens.»

Depuis 1867, cet article ainsi que les traités conclus entre le gouvernement de Sa Majesté et les diverses bandes du Canada ont été le seul lien qui a rattaché la population indienne au gouvernement.

On sait qu'au début de l'histoire, les dispositions de service s'imposaient. Certaines provinces n'avaient pas connu le jour et d'autres n'avaient pas encore atteint leur magnitude actuelle. La grande majorité des Indiens habitaient des terres de la Couronne qui étaient sous la coupe du gouvernement central. En outre, les nouvelles provinces en voie de formation n'étaient pas prêtes à répondre aux besoins des Indiens; il faut dire d'ailleurs, qu'on ne les encourageait pas beaucoup dans ce sens. En ce qui concerne l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'autorité dont on avait revêtu le Parlement du Canada pour ce qui est des Indiens et des terres qui leur étaient réservées, était une compétence d'ordre législatif. Cette autorité législative comporte le droit exclusif à déterminer des politiques spéciales qui font foi dans le cas des Indiens. En outre, ce genre d'autorité particulier et unique ne permet pas aux législatures des provinces canadiennes de légiférer en matière concernant les Indiens, et les terres réservées aux Indiens ou de mettre sur pied une politique amérindienne.

La loi constitutionnelle du Canada établit nettement que ni le Parlement du Canada ni la législature provinciale ne peuvent se donner mutuellement le droit de légiférer pour ce qui est d'aucun titre réservé à la Constitution en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce point juridique empêche donc le transfert de

[Texte]

the exclusive legislative jurisdiction vested in it by the BNA Act. The Indian Act represents special legislation taking precedence over provincial legislation which Parliament considers is essential to the needs of Indian people, not only as a safeguard to protect their treaty and property rights but as a means of promoting their advancement.

While the Indian Act as it exists today preserves and protects the Indian landholding, it also works against the Indian people having control of their own land and thus against a full opportunity to develop those management capacities within the community which would contribute to self-fulfilment. The Indian is isolated and his community develops in an isolation which is partly legally based.

Constitutional changes with respect to Section 91(24) were suggested through the now infamous "White Paper" put forward by the government's Department of Indian Affairs. The White Paper was totally rejected by the Indian people across Canada.

The Union of Nova Scotia Indians is well aware of the government's responsibility under Section 91(24) of the BNA Act to Indian people.

Any procedure for the review of that Section, to assess its adequacy for present and future requirements and/or to determine the extent to which that constitutional change is desirable, either through amendment or promulgation is a procedure that must be decided by the Indian people for the Indian people.

Resources in the tangible form of funds and in the intangible form of "grass roots" involvement must be the vehicle through which any change to Section 91(24) must come.

Indian associations and Indian band councils must be given the funds to work out a position paper with its people. The terms of reference include, for example, the government's responsibility in relation to Section 91(24) of the BNA Act; the Indian Act's improvement; aboriginal rights; statutory rights and residual rights.

Indian associations and/or band councils must have Indian people appointed to liaison positions or the ministerial levels of government, to insure effective consultation and communication and dissemination of information.

Indian people must be given a chance to work to realize their problems and to work these problems out for themselves, at their own pace, in their order of priority.

Indian people must have open all the choices of Canadian citizenship on the federal, provincial and municipal levels of government. They should choose from the information what is best for them.

If the government is sincere in its claim to participatory democracy, the Indian people must be consulted from the "grass roots" level up. That form of consultation must be decided by the Indian people.

Indian people across Nova Scotia are united on the feelings of social and economic injustices of the past and present situations in which they find themselves.

Indian people of Nova Scotia consider themselves the owners of Nova Scotia and point to the absence of agreements or treaties in which land was ceded.

[Interprétation]

l'autorité législative du Parlement du Canada à une province pour ce qui est des Indiens et des terres réservées aux Indiens sans d'abord modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Toutefois, si la législation fédérale ne touche pas à certains aspects de la question indienne, les lois provinciales peuvent être invoquées dans certaines circonstances mais sûrement pas pour leurs terres.

Comme chacun sait, la Loi sur les Indiens est née du paragraphe 24 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, promulgué en 1867. La Loi sur les Indiens assure le cadre juridique nécessaire dans lequel le gouvernement du Canada administre les affaires indiennes; il est investi d'une compétence législative exclusive en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Loi sur les Indiens représente une législation particulière qui a la préférence sur la législation provinciale. Le Parlement en fait que cette Loi est essentielle pour répondre aux besoins de la population indienne, non seulement pour protéger leurs traités et leurs droits de propriété mais encore pour assurer leur évolution socio-économique.

Certes, la Loi actuelle sur les Indiens protège et préserve le propriétaire indien, mais elle œuvre contre lui en ayant ses terres sous sa coupe et ce faisant, en tuant les capacités de gestion qui auraient la chance de s'épanouir au sein de la communauté indienne. L'Indien est un solitaire et sa communauté se développe dans l'isolement que la loi partiellement encourage.

Les changements constitutionnels, aux termes du paragraphe 24 de l'article 91 ont été proposés dans le Livre blanc malfamé présenté par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La population indienne du Canada a rejeté le Livre blanc dans sa totalité.

La Union of Nova Scotia Indians est bien consciente de la responsabilité du gouvernement aux termes du paragraphe 24 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique à l'égard du peuple indien.

La révision de cet article, visant à établir la suffisance ou la non-suffisance de cette loi dans ses dispositions actuelles et à venir ou à établir le degré de changement souhaitable dont la Constitution, par l'amendement ou la promulgation de la loi est une procédure qui doit être décidée uniquement par la population indienne pour la population indienne.

Le paragraphe 24 de l'article 91 sera soumis à une modification grâce à des ressources financières et à la participation de la population indienne.

En effet, les associations indiennes ainsi que les conseils de bandes indiennes doivent avoir les fonds nécessaires pour présenter un dossier complet visant à exposer la situation de leur peuple. Il sera question sans aucun doute de la responsabilité gouvernementale aux termes du paragraphe 24 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique; de l'amélioration de la loi sur les Indiens; des droits aborigènes; des droits statutaires et des droits résiduels.

A vrai dire, il faut que les associations des Indiens ou les conseils de bandes puissent nommer des Indiens à des postes de liaison au palier ministériel du gouvernement pour que soit assurée une communication saine et un processus de consultation efficace de même que la diffusion de l'information.

Il faut au peuple indien l'occasion de prendre conscience de ces problèmes et d'en trouver personnellement

[Text]

Indian people across Nova Scotia have an angry, sad and sober feeling.

We are a people with special rights guaranteed us by promises and treaties. We do not beg for these rights, nor do we thank you. We do not thank you for them because we paid for them, and God help us, the price we paid was exorbitant. We paid for them with our culture, our dignity, our pride and self-respect. We paid, we paid and we paid until we became a beaten and poverty-stricken race.

This, gentlemen, is our submission.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Doucette. We are very pleased to have this submission from you and I understand that you have several colleagues with you here to assist you in making replies to questions which may be rather wide-ranging. Mr. Andrew Brewin from Greenwood in Toronto would like to ask the first question.

Mr. Brewin: I wonder, sir, if you could tell us whether you are co-operating with Indians across Canada in the National Indian Brotherhood of Canada in making clear or in studying the extent of the treaty, aboriginal and other rights that you claim should be recognized constitutionally and whether when that work is done, this Committee will have the benefit of knowing in detail what you think we should do about those rights?

Mr. Doucette: We have been members of the National Indian Brotherhood right from the time it was founded up until the present time. We are very close with the National Indian Brotherhood in all matters relating to Indian needs and wants right across Canada.

Mr. Brewin: Are you here in Nova Scotia explaining what these rights that you claim are, looking into the history of it and working it out so that we can try to understand precisely what you want us to do?

Mr. Doucette: Yes, we are, sir. We are in the process now of researching a lot of these land claims, and, again, we are working with and through the co-operation of the National Committee on Indian Rights and Treaties.

[Interpretation]

la solution tout en travaillant à leur propre rythme et selon la priorité de leur choix.

La population indienne doit avoir la liberté de choix qui relève de la citoyenneté canadienne sur tous les paliers du gouvernement. Le peuple indien doit pouvoir se servir des renseignements qui lui sont utiles.

Si le gouvernement est honnête quand il réclame la démocratie participative, il faudra pouvoir consulter la population indienne à tous les échelons de sa société. Il appartient à la population indienne de déterminer la forme de consultation de leur choix.

Les Indiens de la Nouvelle-Écosse ont les mêmes sentiments face aux injustices socio-économiques qui ont envenimé le passé et continuent d'empoisonner leur vie.

La population indienne de la Nouvelle-Écosse se sait propriétaire de cette province et indique qu'on a cédé leurs terres sans se préoccuper de négocier des traités ou des ententes.

C'est le cœur rempli de colère, d'amertume et de gravité que le peuple indien de la Nouvelle-Écosse se dresse devant vous aujourd'hui.

Grâce à des promesses et à des traités, l'histoire nous a garanti des droits spéciaux. Sachez que nous ne quérions pas ces droits; nous ne vous en remercions pas davantage. Parce que nous les avons payés cher, et Dieu m'est témoin, le prix en a été exorbitant. Ces droits nous ont coûté notre culture, notre dignité, et notre fierté. Nous n'avons cessé de payer jusqu'à être transformés en une race malmenée et frappée par la pauvreté.

Messieurs, vous venez d'entendre le compte-rendu de notre histoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur Doucette. C'est avec un très vif intérêt que nous avons entendu votre exposé et je crois savoir que plusieurs de vos collègues vous prêteront main forte quand il s'agira de répondre à des questions de grande portée. M. Andrew Brewin, député de Greenwood, Toronto posera la première question.

M. Brewin: Travaillez-vous de concert avec les Indiens du Canada dans le cadre de la Fraternité nationale des Indiens du Canada en faisant ressortir la portée du traité, les droits aborigènes et autres qui selon vous, devraient être reconnus par la Constitution? Et si vous complétez cette étude, le Comité pourra-t-il avoir les détails de vos propositions concernant ces droits?

M. Doucette: Nous avons toujours été membres de la Fraternité nationale des Indiens du Canada depuis qu'elle a été mise sur pied. Nous ne formons plus qu'un avec cette Fraternité pour ce qui concerne le bien-être de la population indienne du Canada.

M. Brewin: Votre mission en Nouvelle-Écosse était d'expliquer la nature de ces droits que vous réclamez en vous appuyant sur leur histoire et travailler pour que nous puissions comprendre précisément ce que vous attendez de nous?

M. Doucette: C'est exactement ce que nous faisons, monsieur. Nous faisons une véritable fouille de ces réclames de terrain en collaborant avec le Comité national sur les droits et les traités des Indiens.

[Texte]

Mr. Brewin: Have you any special recommendations as to changes in the constitution of Canada—presently the British North America Act—which this Committee could recommend?

Mr. Doucette: Right at the present time, sir, what this Committee could recommend is that first of all the Indian people must be made aware of what the BNA Act is. This is what we mean by "grass roots" participation. I understand at this session here you have translation. It is rather unfortunate that I had to read my submission in English as you do not have translation in Micmac.

There are, in Nova Scotia, believe or not, Indian people that do not fully understand English. It will take time. It would be very well for me, who has little education, to make recommendations to the Government of Nova Scotia, to the Government of Canada, but it is not I that is directly affected, it is the Indian people, the older people who do not understand the language, let alone the BNA Act. We are saying, first of all, that we must be given the opportunity to tell our people what is in these acts and translated into the language that is understandable to the Indian people. We suggest that before any changes are made, the Indian people must be made aware of these changes particularly those to Section 91 of the BNA Act.

Mr. Brewin: Perhaps I could close my questions by commenting that in this Committee we have had briefs from Indian associations in other parts of Canada where we have been. This Committee, if I interpret its attitude rightly, is extremely sympathetic. However, we do need all the help we can get to know precisely what changes in our constitution you think would help to do justice to your people.

Mr. Doucette: We will be continually making suggestions to your Committee with the hope that some changes will be made. There are some changes that will affect the Indians in Alberta and Manitoba but might affect the Indians in Nova Scotia in a different manner. In that respect, I mean that all Indians across Canada should be consulted.

Some of the recommendations we make while they are of value to the Indians in Nova Scotia, they may be detrimental to other Indians across Canada.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I wonder if the witness who has made an excellent presentation here this morning, could indicate to the Committee whether his association was consulted in connection with the presentation of the Red Paper which was the response of the National Indian Brotherhood, I believe, to the government's White Paper?

Mr. Doucette: Yes, sir, we were consulted. Here again the Red Paper of Alberta, you must understand, is the

[Interprétation]

M. Brewin: Avez-vous des recommandations précises au sujet des changements qui devraient être apportés à la Constitution du Canada, actuellement l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et que ce Comité pourrait recommander?

M. Doucette: La première recommandation qui s'impose, monsieur, c'est que le peuple indien prenne conscience de l'existence et du contenu de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. C'est ce que nous entendons, n'est-ce pas, par la participation de la masse. Je crois savoir que vous assurez des services de traduction. Il est fort malheureux que j'ai dû lire mon exposé en anglais et qu'on ne l'ait pas traduit en Micmac.

Croyez-le ou non, il existe en Nouvelle-Écosse des Indiens qui ne comprennent pas l'anglais et d'ailleurs, on y arrivera sûrement du jour au lendemain. Quant à moi, je puis bien faire des recommandations au gouvernement de la Nouvelle-Écosse ou au gouvernement du Canada, mais ce n'est pas moi qui est directement en cause, mais bien le peuple indien, les vieilles gens ne comprenant la langue et encore moins l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Nous proposons donc, en premier lieu, qu'on nous donne l'occasion d'enseigner à notre peuple l'essence de ces lois et de les traduire dans la langue qui leur est familière. Nous proposons en outre qu'avant que ces changements soient effectués, le peuple indien prenne conscience des changements effectués à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

M. Brewin: Avant de terminer mes questions, je préciserai que nous avons reçu plusieurs mémoires de la part des associations indiennes provenant d'autres régions du Canada, à vrai dire, ce Comité sympathise beaucoup avec vous. En revanche, nous avons besoin de votre assistance la plus complète pour connaître en détail la nature des changements qui doivent être apportés à notre Constitution, changements qui puissent enfin rendre justice à votre peuple.

M. Doucette: Nous ne cesserons pas de soumettre des propositions à votre Comité, car nous espérons toujours que la Constitution soit amendée. En revanche, certains changements influenceront sur les Indiens de l'Alberta et du Manitoba mais toucheront les Indiens de la Nouvelle-Écosse d'une façon différente. Je vous dirai donc à cet égard que tous les Indiens du Canada doivent être consultés.

Bref, les recommandations que nous faisons peuvent être valables à l'Indien de la Nouvelle-Écosse, mais nuisibles aux autres populations indiennes du Canada.

M. Brewin: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, l'association dont notre distingué témoin est le membre a-t-elle été consultée au sujet de la présentation du Livre rouge traduisant la réplique de la Fraternité nationale des Indiens du Canada au Livre blanc du gouvernement fédéral?

M. Doucette: Oui, monsieur, on nous a consultés. Sachez toutefois, que le Livre rouge de l'Alberta, est le Livre de

[Text]

Red Paper of Alberta. It is not necessarily a paper for all Indians of Canada. We were behind the Indians of Alberta in making their presentation to government because who are we, in Nova Scotia, to say to Alberta Indians that this is not what they want.

Mr. Dinsdale: There was consultation at the level of the National Brotherhood? You did have a chance to see that paper?

Mr. Doucette: Yes, we did, sir.

Mr. Dinsdale: You had a chance, more or less to give your approval even though it did not involve your particular problem directly?

• 1155

Mr. Doucette: That is right.

Mr. Dinsdale: Do you think the appointment of a Commissioner to study treaty rights has gone far enough in dealing with the problem that has been neglected over the years, as you point out in your brief here?

Mr. Doucette: I think you will understand, sir, that the National Indian Brotherhood and its member organizations have decided that they will not work through the Commissioner but rather through the Committee of the National Indian Brotherhood, particularly the Committee on Treaty and Indian Rights.

Mr. Dinsdale: Have there been any consultations with the Commissioner?

Mr. Doucette: None whatsoever, sir.

Mr. Dinsdale: So that particular operation would not appear to be functioning at the moment.

You refer to the necessity of funds so that the Committee that has been established by the National Indian Brotherhood can do the necessary research on treaty and aboriginal rights. Have these been made available to the Brotherhood?

Mr. Doucette: I understand they were made available about two days ago at the Ottawa level but as yet we have not received any funds at the provincial level.

The reason that the Indian people have decided not to work with the Commissioner is that the terms of reference set were not set by the Indian people but rather by the Government of Canada.

Mr. Dinsdale: In that connection would the Indian people support the idea of a commission on treaty and aboriginal rights provided the commission included representatives from the Brotherhood itself?

Mr. Doucette: I think they would if, again, Indian people were allowed to take part when the terms of reference for this commission or committee were set.

Mr. Dinsdale: I notice your brief comes down very heavily on the principle of self-determination and consultation. Do you think that the Indians have had an opportunity for consultation and self-determination? Do you

[Interpretation]

L'Alberta. Il ne représente pas nécessairement le Livre de l'ensemble des Indiens du Canada. Nous avons appuyé l'initiative des Indiens de l'Alberta parce qu'il ne nous appartient pas de prendre des décisions à leur place.

M. Dinsdale: Il y a eu consultation au niveau de la Fraternité nationale? Vous avez vu le livre?

M. Doucette: Oui.

M. Dinsdale: Vous avez eu l'occasion de donner votre appui même s'il ne s'agissait pas directement de votre problème?

M. Doucette: C'est juste.

M. Dinsdale: Quant à la nomination d'un commissaire, devant étudier les droits qui ont été conférés par les traités, à votre avis, a-t-on pris les mesures voulues pour résoudre un problème qui a été négligé au cours des années, comme vous l'avez mentionné d'ailleurs dans votre mémoire.

M. Doucette: Vous comprendrez que notre fraternité et ses associations membres ont décidé de ne pas agir par l'entremise du commissaire mais plutôt par l'entremise du Comité de la Fraternité nationale des Indiens surtout le comité qui étudie les droits conférés par les traités et les droits des Indiens.

M. Dinsdale: Est-ce qu'il y a eu des consultations avec le commissaire?

M. Doucette: Pas du tout.

M. Dinsdale: Donc, rien ne fonctionne actuellement.

Vous parlez de fonds dont le comité fondé par la Fraternité des Indiens a besoin pour faire la recherche voulue sur les droits conférés par les traités ou les droits des autochtones. La Fraternité a-t-elle eu accès à des fonds?

M. Doucette: Je crois que nous les avons obtenus à Ottawa il y a deux jours. Nous n'avons encore rien reçu au niveau provincial.

Les Indiens ont décidé de ne pas travailler avec le commissaire parce que les conditions étaient alors établies par le gouvernement et non par les Indiens.

M. Dinsdale: Est-ce que les Indiens sont en faveur d'une commission qui étudierait les droits conférés par les traités et les droits des autochtones pourvu que cette commission comprenne des représentants de la Fraternité des Indiens?

M. Doucette: Ils le seraient probablement si on leur permettait de participer à la réunion lors de laquelle sera établi le mandat de la commission.

M. Dinsdale: J'ai remarqué que dans votre mémoire vous insistez beaucoup sur le principe de l'autodétermination et de la consultation. Croyez-vous que les Indiens ont eu une chance de se consulter et de se diriger vers

[Texte]

feel that there has been sufficient representation on various committees now engaged in studying the Indian problem, or is further action in this connection necessary?

Mr. Doucette: If you could define "consultation" then maybe we could answer your question.

Mr. Dinsdale: Let us say then the appointment of spokesmen from the Indian community as approved by the National Brotherhood. Is it the feeling of your Nova Scotia Brotherhood that there has been adequate representation of official spokesmen, approved by the National Brotherhood, on the various committees now dealing with the Indian question?

Mr. Doucette: I believe there is, sir. The reason I asked you what you meant by "consultation" is that you probably remember prior to the Indian policy coming out there was consultation with Indian people right across Canada. We had one day with the Indian Affairs Minister—and this was one day for all the Indian people in the Maritimes. Again, a very small representative group met with the Minister of Indian Affairs, and this is not the type of consultation we deem necessary to change any act or policy.

Mr. Dinsdale: This will be my final question, Mr. Chairman.

Do you favour the idea of a committee chosen by the Brotherhood to deal with the very difficult and complex problems of examining aboriginal treaty rights in preference to a government-appointed commission to handle this job?

Mr. Doucette: Yes, I would prefer the National Indian Brotherhood.

Mr. Dinsdale: As long as it is adequately funded.

Mr. Doucette: That is right.

Mr. Dinsdale: And do you feel that it is adequately funded?

Mr. Doucette: Not at this time.

Mr. Dinsdale: You were saying funds had been made available.

Mr. Doucette: Funds to operate for the year.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any from the floor who would like to comment on this very important question of Indian rights? If not, I will allow Mr. Asselin to ask a question.

M. Asselin: Monsieur le président, le voyage que nous avons fait à travers une province en particulier et les connaissances que nous avons des revendications des Indiens de tout le Canada semblent démontrer que les besoins sont différents d'une province à l'autre. Il ne semble pas y avoir unanimité dans les revendications des Indiens transmises par leur association nationale.

La conclusion des consultations que nous avons faites semble être que ces besoins changent dans chaque pro-

[Interprétation]

l'autodétermination? Croyez-vous que les représentants indiens ont été assez nombreux au sein des comités qui font des études sur le problème indien. D'autres mesures s'imposent-elles sous ce rapport?

M. Doucette: Si vous définissiez le terme «consultation», peut-être pourrions-nous répondre à votre question.

M. Dinsdale: Parlons par exemple de porte-parole de la collectivité indienne approuvés par la Fraternité des Indiens. Est-ce que votre fraternité de la Nouvelle-Écosse estime qu'il y a eu un nombre satisfaisant de porte-parole approuvés par la Fraternité nationale au sein des divers comités s'occupant de la question des Indiens?

M. Doucette: Je crois que oui mais j'ai demandé la définition du mot «consultation» parce qu'avant la publication de la politique sur les Indiens, il y avait eu des consultations avec les Indiens partout au pays. Nous avons eu un jour de consultation avec le ministre des Affaires indiennes aux Maritimes. Un très petit groupe a pu rencontrer le ministre et nous ne croyons pas que ce soit suffisant.

M. Dinsdale: Une dernière question, monsieur le président.

Êtes-vous en faveur de l'idée qu'un comité soit choisi par la Fraternité pour s'occuper de la question difficile et complexe des droits des autochtones et des droits conférés par les traités, plutôt que d'avoir une commission du gouvernement pour faire ce travail?

M. Doucette: Je préfère que la Fraternité s'en occupe.

M. Dinsdale: A condition que les fonds soient suffisants.

M. Doucette: Exactement.

M. Dinsdale: Les fonds sont-ils suffisants à l'heure actuelle.

M. Doucette: Je ne crois pas pour le moment.

M. Dinsdale: Vous disiez que vous avez eu accès à des fonds.

M. Doucette: Des fonds nous permettant de travailler pendant un an.

Le coprésident (M. MacGuigan): Parmi l'auditoire, quelqu'un voudrait-il commenter cette question importante des droits des Indiens? Si personne ne prend la parole, je vais permettre à M. Asselin de poser sa question.

Mr. Asselin: Mr. Chairman, the trip we took particularly to one province and the information we have had about claims of the Indian throughout Canada, seemingly point to the fact that needs vary from one province to another. It seems that the Indians are not unanimous in the claims that they have presented through their national associations.

It is concluded after these consultations that these needs change according to the province with regard to

[Text]

vince, en ce qui regarde les droits des Indiens et leurs connaissances de ces droits.

Dans ces circonstances, est-ce que le témoin peut nous dire s'il y a des objections majeures à ce que toute la question des affaires indiennes soit remise aux gouvernements des provinces; je pense que le gouvernement d'une province est le plus près de peuple, le plus près de la population qu'il connaît mieux les besoins des individus. Les Indiens seraient-ils servis plus adéquatement s'ils pouvaient se tourner vers les provinces? Avec une entente fédérale-provinciale, les provinces pourraient administrer la Loi sur les Indiens. Le témoin pourrait-il répondre à cette question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The question, ladies and gentlemen, Mr. Asselin has asked is basically that of who should have responsibility for Indians, whether it should remain with the federal government or should the provincial governments actually be given the power to deal with these questions. As Mr. Asselin said, in his view it should be the level of government closer to the people.

Mr. Doucette: The Indian people certainly need time to decide whether they would be better handled by the provincial government because at the present time—certainly in Nova Scotia—the Indian people do not know what services are available to them from the provincial governments. We have to know what these services are before we take advantage of them. We are not saying that the Indian people will accept the provincial government but, also, we are not saying that we will reject them. We must first know what the provincial government services are.

You mentioned earlier that there seems to be a difference as to what the Indian wants across Canada. This is quite understandable. There are Indian provinces right across Canada that are considered as treaty areas; in effect they have signed over their lands, made treaties for their lands. In the Maritime Provinces these treaties never have been signed. This is why we mention in our submission that we have never ceded this land. We realize also, and you must realize too, that there are 58 different Indian languages among the Indian people in Canada. This alone could be the big difference. Our needs and wants in Nova Scotia, for example, while they are basically the same, in a lot of circumstances are not the same as that of our Indian brothers right across Canada. The Indian people in Nova Scotia have a different way of life compared with, for example, the Indians on the Prairies, simply because of environment.

M. Asselin: Une autre question, monsieur le président. Étant donné que, selon le témoin, il existe des différences dans les revendications de chaque groupe d'Indiens, selon la province, ne serait-il pas plus pratique pour répondre aux besoins qui sont particuliers aux Indiens de chaque province, que le gouvernement fédéral puisse transférer ses pouvoirs aux provinces? Les provinces peuvent mieux connaître les besoins de leur population. Étant donné votre réponse, ne serait-il pas mieux que ces pouvoirs soient transférés aux provinces afin que vous, les Indiens puissiez faire valoir vos problèmes, qui sont différents d'une province à l'autre, à vos gouvernements provinciaux respectifs.

[Interpretation]

the Indians' needs and with regard to their knowledge of their rights.

Under these circumstances, could the witness tell us whether he objects strongly to this whole question of Indian affairs being handed over to the provinces, because I think the provinces have the type of government that is closer to the people and knows more of the needs of the people. Would the Indians be more adequately served if they could turn to the provinces. With a federal-provincial agreement, the provinces could administer the Indian Act. Could the witness answer this?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Asselin se demande si la question des Indiens doit relever du gouvernement fédéral ou relever plutôt du gouvernement provincial. D'après M. Asselin, le gouvernement le plus près du peuple est le gouvernement provincial.

M. Doucette: Les Indiens ont besoin d'un certain temps avant de pouvoir décider si le gouvernement provincial devrait s'occuper d'eux. À l'heure actuelle, du moins, en Nouvelle-Écosse, les Indiens ne savent pas quels sont les services qui sont mis à leur disposition par la province. Il faut être au courant de ces services avant de pouvoir en profiter. Nous ne disons pas que les Indiens accepteraient ou rejetteraient le gouvernement provincial. Il faut d'abord connaître les services offerts par le gouvernement provincial.

Vous avez mentionné plus tôt qu'il semblait y avoir des divergences en ce qui concerne les revendications des Indiens au Canada. C'est tout à fait compréhensible. Les Indiens ont un peu partout au Canada des territoires qu'ils ont acquis à la suite de traités. Dans les Maritimes, ces traités n'ont jamais été signés. Voilà pourquoi nous avons mentionné dans notre mémoire que nous n'avons jamais cédé nos terres. Nous savons et vous savez probablement aussi qu'il y a 58 langues indiennes au Canada; ce simple fait peut conférer un caractère particulier. Nos besoins en Nouvelle-Écosse par exemple, qui sont fondamentalement les mêmes que ceux des autres Indiens peuvent dans beaucoup de cas différer de ceux des autres Indiens des autres régions du Canada. Par exemple le mode de vie des Indiens de la Nouvelle-Écosse diffère de celui des Indiens des Prairies, et ce, simplement à cause du milieu.

Mr. Asselin: Another question, Mr. Chairman. Since the witness has just said that the claims of various groups of Indians differ according to the provinces, would it not be more practical to meet the needs which are peculiar to the Indians of each province that the federal government transfer its powers over to the provinces? The provinces are more aware of the needs of their population. In view of your answer, would it not be better that these powers be transferred to the provinces so that you the Indians, could be in a better position to explain your particular problems to your respective provincial governments.

[Texte]

Mr. Doucette: First of all, in the conference we attended last week we had the opportunity to meet with Indian people who have been taken over by the province. I am referring to the Province of Newfoundland, where Indian Affairs are not involved at all with the Indian people there. If this is what other provinces are going to do it certainly requires a great deal of study by the Indian people before we fall into this trap.

Provinces or boundaries, again, are the white man's. Indian land does not confine itself to provinces.

M. Asselin: Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler, if you could ask a question in 30 seconds or so I will let you ask it.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. The question really is very much along the lines of my colleague here.

If the federal government's approach to human rights generally is that it hopes to have law that will protect human beings in Canada for certain basic rights regardless of where they live, what province or territory they live in, then would the same approach be moving in the correct direction as far as the Indians are concerned if you had an Indian Bill of Human Rights or a Bill of Human Rights that was broad enough to include Indian legitimate claims?

I know that this still leaves the land problem wide open, the whole concept of communal land holdings which you hold in your tradition and which we do not, and there is no reason that you would want to change. The system is probably as good as ours and it may be better. Who knows? But from the point of view of the basic rights of the Indian would you be satisfied with some kind of an umbrella that protected your human rights, as hopefully we may have for all other Canadians?

Mr. Doucette: Sir, you referred to the Indian Act as the umbrella. The Indian Act was made especially to protect the rights of Indian people. But, as we pointed out, it has worked in a lot of cases as a detriment to some of the Indians' rights and needs.

Mr. Osler: Yes, but much of that may have been in the administration of it. Are you leaning towards taking over the functions of an Indian Act and administering it yourselves on behalf of Indians, or do you feel that the concept of a special Indian Act has to be eliminated slowly?

Mr. Doucette: First of all, the sections of the Indian Act have to be amended to meet the needs of the Indian people, and with the participation of the Indian people. The present Indian Act, as you well know, was not made by the Indian people. I am sure there will be no problem in Indians going along with the Indian Act provided they were involved in the making of this Act. So the answer to your question would be, yes, if there was Indian involvement.

Mr. Osler: I think that other Canadians would be very suspicious of creating a nation within a nation but that does not to my mind mean that a group of Indians elected by Indians should not be involved in a specifically

[Interprétation]

M. Doucette: Tout d'abord, au cours de la conférence à laquelle nous avons assisté la semaine dernière, nous avons eu l'occasion de rencontrer des Indiens qui relèvent maintenant des provinces. Je songe à Terre-Neuve où le ministère des Affaires indiennes ne s'occupe plus des Indiens. Si les autres provinces comptent procéder ainsi, je crois qu'il faudrait que les Indiens y songent sérieusement avant de tomber dans ce piège.

Les provinces et les frontières appartiennent à l'homme blanc, tandis que les terres indiennes ne se limitent pas aux frontières des provinces.

Mr. Asselin: Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, si vous pouvez poser une question en 30 secondes, je vous permets de la poser.

M. Osler: Merci, monsieur le président. La question est du même ordre que celle de mon collègue.

Si le gouvernement fédéral aborde la question des droits de l'homme pour qu'il y ait des lois qui protègent les droits de l'homme au Canada, qu'importe la province où il habite, est-ce que cette même façon d'aborder la question serait bonne pour les Indiens si vous aviez une déclaration indienne des droits de l'homme, ou une déclaration qui soit assez vaste pour y insérer les revendications légitimes des Indiens?

Je sais que le problème des terres n'est pas résolu et que vous tenez au principe traditionnel des terres communales, principe que nous ne connaissons pas. Il n'y a aucune raison de changer, votre système vaut le nôtre, il est peut-être même meilleur, qui sait? Mais du point de vue des droits fondamentaux de l'Indien, seriez-vous satisfait si vos droits étaient protégés comme nous espérons protéger ceux des autres Canadiens?

M. Doucette: Vous avez parlé de la Loi sur les Indiens qui a été adoptée tout particulièrement pour protéger les droits des Indiens mais comme nous l'avons signalé, cette loi a souvent été au détriment des Indiens.

M. Osler: C'est vrai mais n'est-ce pas surtout à cause de la façon dont la loi a été appliquée? Est-ce que vous voudriez administrer vous-même la loi ou croyez-vous que le principe d'une loi spéciale sur les Indiens doit être supprimé peu à peu?

M. Doucette: D'abord, les articles de la Loi sur les Indiens doivent être modifiés pour répondre aux besoins des Indiens et ce, moyennant la participation indienne. Vous savez que la loi à l'heure actuelle n'a pas été mise au point par les Indiens et les Indiens s'y conformeraient volontiers s'ils pouvaient participer à son élaboration. Donc, je répondrais oui, s'il y avait participation de la part des Indiens.

M. Osler: Je crois que les autres Canadiens verraient d'un œil désapprouvateur la création d'une nation au sein d'une nation mais cela ne veut pas dire qu'un groupe d'Indiens élus par des Indiens ne pourrait pas s'occuper

[Text]

Indian affair, at least on a temporary basis—and when I say temporary it may be 50 years or 100 years. Is this the kind of concept you are thinking of?

Mr. Doucette: Yes, it is. I am glad you mentioned 50 years or 100 years and not what the Minister of Indian Affairs has been referring to five and ten years—because we feel it is going to take this long for the Indian people to fully grasp what is taking place in their lives at this time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Doucette, before you leave us we would like to have the names of your colleagues who have been assisting you up here. I see that the Clerk already has them. I will just read them out: Mr. Stewart Killen, the Director of Indian and Treaty Rights Research for the Union of Nova Scotia, Indians, and Mr. Joe Marshall, who is Vice-President of the Union of Nova Scotia Indians.

The Committee and the audience are indeed indebted to you, Mr. Doucette, Mr. Killen and Mr. Marshall for preparing this brief and for presenting it to us so ably this morning. Thank you very much for your discussion. We were very pleased to have you.

Mr. Doucette: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next brief is a joint one by Professor Hanratty and Mr. Guy. I understand Professor Hanratty will present the brief. I understand he is one of Mr. Guy's students. What class is that in, Mr. Hanratty?

Mr. John Hanratty (Student, Xavier College, Sydney, Nova Scotia): Political science.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What year?

Mr. Hanratty: Sophomore.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We are very pleased to have Mr. Hanratty with us this morning and without any further preliminaries I will call on him to present his brief.

Mr. Hanratty: To the Chairman and all present representatives of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada.

Ladies and gentlemen, I wish to extend our thanks to the Joint Committee for deciding to schedule a hearing in Sydney. We sincerely hope that our views will be given due consideration and that they might in the long run favourably affect our province by the construction of a new and more viable Constitution for Canada.

We consider it expedient and necessary to approach the problems herein discussed from a historical perspective. We advance this approach because we feel that our present economic, political and cultural problems as a province cannot be divorced from our historical relationship to Canada.

Succinctly stated, our position is that under the current dominion-provincial relationship Nova Scotians have been politically, economically and culturally emasculated. It has in the past been explicitly declared by the Privy Council that the original goal of the British North

[Interpretation]

d'une question leur étant particulière, au moins temporairement ce qui voudrait peut-être dire pendant de 50 ou 100 ans. Est-ce à quelque chose de ce genre que vous pensez?

M. Doucette: Oui, et je suis content que vous ayez parlé de 50 ou de 100 ans parce que le ministre des Affaires indiennes nous a parlé d'une période de 5 ou 10 ans parce que nous croyons qu'il faudra beaucoup de temps avant que les Indiens se rendent compte de ce qui leur arrive à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Doucette, avant de nous quitter, pourriez-vous s'il vous plaît nous donner les noms de vos collègues qui vous ont assisté. Je vois que le greffier les a déjà. Il y a M. Stewart Killen, directeur de la recherche sur les droits conférés par les traités pour l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse et M. Joe Marshall, vice-président de l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse.

Nous vous sommes reconnaissants monsieur Doucette, monsieur Killen et monsieur Marshall d'avoir rédigé ce mémoire et de nous l'avoir présenté ce matin. Merci beaucoup. Nous sommes heureux d'avoir pu vous accueillir.

M. Doucette: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain exposé est un mémoire conjoint de MM. Hanratty et Guy. Je crois que M. Hanratty présentera le mémoire. Il s'agit de l'un des élèves de M. Guy. De quelle discipline s'agit-il?

M. John Hanratty (étudiant, Xavier College, Sydney, Nouvelle-Écosse): Sciences politiques.

Le coprésident (M. MacGuigan): En quelle année êtes-vous?

M. Hanratty: Deuxième année.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous sommes heureux d'avoir le professeur Hanratty avec nous ce matin et sans autre forme de préambule, je lui donne maintenant la parole.

M. Hanratty: Au président et à tous les représentants de ce Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada.

Mesdames et messieurs, je tiens à remercier le Comité d'avoir décidé de siéger à Sydney. Nous espérons que l'on tiendra compte de nos opinions et qu'à la longue, elles permettront d'aider notre province grâce à une réforme de notre constitution canadienne.

Nous estimons qu'il est nécessaire d'aborder le problème du point de vue historique ou dans une perspective historique. Nous estimons que nos problèmes économiques, sociaux et politiques ne se dissocient pas de notre histoire.

Bref, nous estimons que le système fédéral-provincial n'a pas été à l'avantage des habitants de la Nouvelle-Écosse au point de vue social, politique et économique. Dans le passé, le Conseil privé a déclaré que le but premier de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'était pas de subordonner les gouvernements provinciaux à une autorité fédérale mais plutôt, de créer un gouvernement

[Texte]

America Act was not to galvanize the provinces into one unit or subordinate the provincial governments to a central authority, rather it was to create a centralized federal government to handle the affairs in which all provinces reputedly had a common concern. It has also been expressed by the Privy Council that each province should maintain its independence and autonomy.

We feel that in regard to Nova Scotia the present constitutional arrangement makes this declaration by the Privy Council mythical. In many respects Nova Scotia under the current arrangements has ceased to be a political entity capable of controlling and determining the cultural ethos which once formed a vibrant and dynamic aspect of its existence.

Let us take a brief look at what we once had. As early as 1758 Nova Scotia had begun to develop a political culture which was visible in the form of a representative government. By the year 1848 Nova Scotians were proud to declare that they had reached responsible self-government. This at the time was a phenomenon which was envied by many of the nine other provinces to be.

Prior to 1867 Nova Scotians had materialized a nation that for more than two and one-half centuries had had a visible identity of its own. With such a form of government at its convenience, Nova Scotia was able to enter into economic relationships with the United States, Great Britain and the West Indies. Both politically and economically, Nova Scotia operated as a form of social self-sufficiency unprecedented in other parts of Canada.

In 1970 we are vaguely aware of the activities of the 11 members of Parliament we sent to the Canadian House of Commons. Because of our small and token representation in Ottawa we have developed a complacency in the knowledge that these members because of their weak representative base are toying the line of federal partisan politics.

Under our present representative arrangement we can only fantasize that these members are advocating the provincial rights so deserved and needed by this province. In regards to the Senate it must be said that the representational powers of our Senators are made a mockery by the sheer inadequacy of that institution under its present constitutional form.

We must view our present economic situation as a disastrous shipwreck on the rugged shores of a powerful Canadian prosperity. We must also observe that we share little in this prosperity. Before Confederation this province had reached an impressive level of development. For Nova Scotians wealth was found by mixing our labours and energies with any of the natural resources then at our disposal.

• 1220

We had and still have many of the natural resources shared by other provinces in the union, but we had one natural resource that very few provinces could declare. We had the sea. In the years preceding Confederation the sea gave Nova Scotia more than 80 per cent of her business and commercial profits. This was the time when the Nova Scotian government had the power to make trade arrangements and treaties with other nations.

Because of this power which we no longer possess, we felt and had no need to rely on trade with the two

[Interprétation]

fédéral central qui devait s'occuper des affaires concernant toutes les provinces. Le Conseil privé a aussi déclaré que chacune des provinces devait garder son indépendance et son autonomie.

Nous estimons qu'en Nouvelle-Écosse la constitution actuelle fait de cette déclaration un mythe. Sous plusieurs rapports, la Nouvelle-Écosse a cessé d'être une entité politique apte à contrôler et à déterminer les normes culturelles qui constituaient autrefois un aspect dynamique de son existence.

Tournons-nous vers le passé. Dès 1758, la Nouvelle-Écosse avait commencé à mettre au point une culture politique qui se traduisait sous la forme d'un gouvernement par représentation. En 1848, la Nouvelle-Écosse avait un gouvernement responsable et autonome que leur enviaient les neuf autres futures provinces.

Avant 1867, la Nouvelle-Écosse était une nation qui avait une identité propre depuis plus de deux siècles et demi. Avec ce genre de gouvernement, la Nouvelle-Écosse a pu conclure des accords commerciaux avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et les Antilles. Du point de vue politique et économique, la Nouvelle-Écosse jouissait d'une autonomie sociale jusqu'ici inconnue ailleurs au Canada.

En 1970, nous sommes vaguement au courant de ce que font les 11 députés que nous avons envoyés à la Chambre des communes du Canada. Comme nous avons peu de députés, nous en sommes venus à être satisfaits de savoir que ces députés s'en remettent à la politique partisane fédérale.

D'après la façon dont est organisée la représentation à l'heure actuelle, nous ne pouvons qu'imaginer que les députés défendent les droits provinciaux nécessaires à la province. En ce qui concerne le Sénat, il faut dire que les pouvoirs de représentation de nos sénateurs ne sont qu'une farce à cause de l'inaptitude de cette institution dans sa forme actuelle.

Donc, nous devons considérer notre situation économique actuelle comme un désastre par rapport à la prospérité canadienne. Nous profitons très peu de cette prospérité. Avant la Confédération, notre province avait atteint un niveau de développement considérable. Les habitants de la Nouvelle-Écosse s'enrichissaient en exploitant les ressources naturelles... disponibles.

Nous avions et nous avons encore plusieurs des ressources naturelles qui sont partagées par les autres provinces du Canada mais nous avons une ressource naturelle que très peu de provinces ont: nous avons donc la mer; et, avant la Confédération, la mer a donné aux Néo-Écossais plus de 80 p. 100 de ses affaires, de son activité. C'était l'époque où le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pouvait conclure des ententes et traités de commerce avec d'autres pays.

A cause de ce pouvoir que nous n'avons plus maintenant, nous estimons que nous n'avons pas à nous fier en ce qui concerne le commerce aux deux provinces centrales. En fait, au cours de cette époque, la Nouvelle-Écosse était un pays autonome et c'était la région la plus riche au nord du 49° parallèle. Il va sans dire que le port d'Halifax était destiné à devenir un des ports les plus actifs du continent. Mais, depuis la Confédération, Hali-

[Text]

central provinces. In fact, during this time, Nova Scotia as an autonomous country was the richest per capita, second to none above the 49th parallel. It goes without saying that the port at Halifax was destined to become one of the busiest ports on the continent. It is sadly observed that since Confederation, Halifax has lost all of its expected glory.

It remains interesting to note the words of Sir John A. Macdonald in reference to the building of the Intercolonial Railway and the subsequent joining of Nova Scotia to Confederation. He said: "Build the road and Halifax will become one of the great emporiums of the world". We know that since Confederation, Montreal and not Halifax has assumed that great emporium. We also know that in the nineteen seventies Nova Scotia's per capita wealth is about 75 per cent of the Canadian average. Furthermore, the unequal and unbalanced level of regional development in this province has made the costs of living out of proportion to the per capita wealth of the province.

You might well think that it is unfair of us to blame all our misfortunes on Confederation, but it is significant that since Confederation, Nova Scotia has steadily declined in its ability to keep above water. Almost immediately after the terms of the agreement of 1867 the adverse economic effects made themselves felt and remained in the province. It is to be noted that there was an immediate recession as a direct consequence of union. The *Yarmouth Herald* in 1869 reported that in 1865 total trade figures for Nova Scotia gave approximately \$23 million worth of trade. Three years later, one year after Confederation, total trade figures amounted to about \$13 million. In short, national policies and directives have destroyed the economic foundations of this province. We are now forced to rely on federal charity popularly referred to as revenue raised from federal subsidies granted under the B.N.A. Act and under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act of 1967.

Out of these arrangements has grown a pervasive feeling of inferiority and a general erosion of cultural pride once possessed by Nova Scotians in knowing that they could guide their own ship. If Quebec has laid the grounds for divorce from Ottawa on the basis of lack of support, then we as Nova Scotians have grounds for divorce on the basis of mental cruelty. Our people no longer have the same self-pride and determination which once contributed to the patriotism and self-respect of being a Nova Scotian. What was once a country of rich racial stock is now a province which surrenders its many human talents to so-called opportunity in Central Canada. One needs no training in social pathology to observe that when the young and industrious are forced to leave their place of birth for opportunity elsewhere, there exists the disastrous death of a culture and of a people's social integrity. There have been instances since Confederation when our population has actually decreased while the populations of Quebec and Ontario have increased by well over 100 per cent.

The goals and ambitions of our people have been confused and thwarted by policies formed to benefit Central Canada. We entered Confederation with the ambition and motivation of bringing the Atlantic Ocean and its trade routes to Canada. For this we were promised the Intercolonial Railway. We received our railway but Canada rejected our access to the ocean. By doing so Canada

[Interpretation]

fax a perdu tous ses atouts.

Donc, il est intéressant de rappeler ce que disait Sir John A. MacDonald en ce qui concerne la construction du chemin de fer intercolonial et ensuite l'adhésion de la Nouvelle-Écosse à la Confédération. Il a dit: construisez la route et Halifax deviendra l'un des grands centres du monde. Et nous savons que depuis la Confédération, c'est Montréal et non Halifax qui est devenu ce centre. Nous savons qu'en 1970, la richesse per capita en Nouvelle-Écosse est d'environ 75 p. 100 de la moyenne nationale. En plus, évidemment, le développement régional peu équilibré fait que le coût de la vie par tête ne correspond pas du tout à la richesse par tête dans la province.

C'est peut-être injuste pour nous de blâmer la Confédération pour tous nos maux. Mais il est intéressant de constater que depuis la Confédération, la Nouvelle-Écosse a connu un déclin continu et, tout de suite après l'entente de 1867, les conséquences économiques néfastes se sont fait sentir et sont restées dans la province. Il faut remarquer qu'il y a eu une récession immédiate par suite de l'adhésion à l'union canadienne. Le *Yarmouth Herald* en 1869 rapporte qu'en 1865, les chiffres donnaient environ 23,000,000 de dollars de commerce et trois ans après, un an après la Confédération donc, nous en avions environ 13 millions. Il n'y a pas doute que la politique et les directives nationales ont détruit la base économique de notre province. Nous devons maintenant nous fier à la charité fédérale sous forme de subventions par exemple qui nous sont données en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et de la Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Ceci nous a donné un complexe d'infériorité et nous a fait perdre cette fierté culturelle que nous avions en Nouvelle-Écosse. Si le Québec a pu accuser Ottawa de ne pas l'avoir soutenu et chercher le divorce; nous, Néo-Écossais, nous avons de bonnes raisons de divorcer pour cause de cruauté mentale. Notre population n'a plus la même fierté, la même détermination qui avait contribué autrefois au patriotisme des Néo-Écossais. Nous étions un pays riche et maintenant, nous exportons nos talents justement au Canada central. Lorsque les jeunes et notre population dynamique doivent quitter justement notre région, ceci veut dire bien sûr un désastre culturel pour nous; et à certaines époques, notre population a diminué alors que la population du Québec et de l'Ontario augmentait de plus de 100 p. 100.

Donc les politiques ont surtout bénéficié au Canada central. Nous sommes entrés dans la Confédération avec l'objectif de faire en sorte que le commerce de l'Atlantique puisse être acheminé vers le Canada et, en compensation, on nous a promis le chemin de fer intercolonial et on nous a donné le chemin de fer mais le Canada a refusé l'accès que nous lui offrions à l'océan et, en le faisant, le Canada a tué notre culture et notre économie. Maintenant, toutes nos énergies et ressources sont handicapées, le Canada nous demande de nous industrialiser en matière d'industrie lourde et légère mais en fait, on nous demande de fabriquer des produits pour le Canada central, d'être une extension industrielle de l'Ontario et de tourner le dos à la mer. Nous refusons ceci, nous refusons de devenir des citoyens canadiens comme le voudraient les Ontariens. Nous voulions offrir quelque

[Texte]

rejected the very life blood of our culture and economy. Now all our energies and resources are confused. Canada advises us to industrialize in both heavy and light areas. We are told to manufacture goods for Central Canada. In effect we have been advised to turn our backs on the ocean and become an industrial and commercial extension of Ontario. We reject this. We refuse to become Canadian citizens as defined by Ontario. We entered this Confederation as a Nova Scotia which has something to offer Canada. Since that time Canada has rejected our offer. Now we wait somewhat impatiently for Canada to make us an offer.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Hanratty. That is a very well spoken and at times eloquent brief.

Mr. Osler: May I ask if you identified this gentleman correctly. He sounds like a Western Canadian.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The two questions for this brief will be Mr. McQuaid and Mr. Marceau. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman. I too want to congratulate Mr. Hanratty and those who are associated with him in the preparation of this brief. Living very close to Nova Scotia I can appreciate quite well the problems that your brief has raised, Mr. Hanratty. You mentioned with some force the matter of regional economic disparity insofar as the Atlantic area is concerned, and I would like to ask you if in your opinion you feel that enough is being done now, I think we have to admit that many measures are being taken by the federal government, and have been taken for over some period of time, but I would like to ask you if you feel that enough is being done to correct this matter of regional economic disparity as far as we in the Atlantic area are concerned.

Mr. Hanratty: Not only do I feel that not enough is being done, but I feel that it is being done in the wrong way. Our principal aim was to show how Nova Scotia has been destroyed economically to some extent by Confederation and thus laying the ground for the destruction of Nova Scotia politically, culturally and socially, because they all depend upon the economics. The answer to this is economic rebuilding in Nova Scotia. However, we just do not want to be a carbon copy of Ontario.

We do not want to be a miniature Ontario in Nova Scotia. We want to be distinctively Nova Scotia, so we feel that not enough is being done, and what is being done is just to import a few of the Ontario industries and the Ontario philosophy into Nova Scotia and we reject this.

Mr. McQuaid: I would take it then, that your idea is that in order to improve the economy of the Atlantic area, the pouring in of subsidies is not sufficient. That is, the central government must take some measures to improve the economy by bringing in industry and things like that. Is that right? In other words, I think you mentioned in your brief that we should not be dependent on charity as we apparently are at the present time. Would I judge that to be correct?

[Interprétation]

chose de particulier au Canada; depuis ce temps, le Canada a refusé notre offre et nous attendons impatiemment que le Canada nous présente son offre.

Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Hanratty, votre exposé est bien présenté et éloquent par moment.

M. Osler: Je ne sais pas si vous l'avez bien identifié, il parle comme un Canadien de l'Ouest.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les deux personnes qui veulent poser des questions sont monsieur McQuaid et monsieur Marceau. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. Je veux également féliciter M. Hanratty et ceux qui sont associés à la préparation de son exposé. Puisque je demeure près de la Nouvelle-Écosse, je suis très sensible aux problèmes que vous nous avez décrits. Vous avez parlé de cette question des inégalités régionales, surtout concernant la région Atlantique. Et moi, je vous demanderais si vous croyez que l'on fait suffisamment pour régler ce problème. Il faut convenir que beaucoup d'initiatives ont été prises par le gouvernement fédéral mais croyez-vous qu'on a fait assez pour corriger cette question des inégalités régionales, surtout en ce qui a trait à la région atlantique?

M. Hanratty: Je pense qu'on ne fait pas suffisamment pour régler ce problème, et ce qu'on fait n'est pas dans la bonne direction. Notre principal objectif avait été de démontrer comment l'économie de la Nouvelle-Écosse avait été détruite jusqu'à un certain point par la Confédération, ce qui entraînait aussi des dommages dans les domaines politique, culturel et social, car ces derniers domaines dépendent de l'économie. La réponse à ce problème c'est de reconstruire la Nouvelle-Écosse au point de vue économique. Toutefois, nous ne voulons pas copier l'Ontario. Nous voulons conserver un autre caractère distinct. Aussi pensons-nous qu'il ne suffit pas simplement d'importer quelques industries de l'Ontario ainsi que le principe de la façon de procéder en Ontario.

M. McQuaid: Par conséquent, si je comprends bien, pour améliorer l'économie de la zone atlantique, il ne suffit pas d'apporter des subventions, ce qui veut dire que le gouvernement central doit prendre certaines mesures pour améliorer l'économie en Nouvelle-Écosse, y implanter des industries, etc. Est-ce exact? En d'autres termes, je crois que vous avez indiqué dans votre mémoire que nous ne devons pas vivre de charité, ce qui est apparemment le cas à l'heure actuelle.

[Text]

Mr. Hanratty: Yes, definitely. We do not feel that we should be begging Ottawa for money because we feel that when we came into Confederation we gave Canada something, but we have not been given any returns for that.

Mr. McQuaid: Have you any suggestions as to how this might be corrected in the redrafting of a new constitution?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Guy.

Professor James Guy (Department of Political Science, Xavier Junior College, Sydney, N.S.): This might sound naive coming from a native Montrealer but on the basis of the research that we have done, and which is rather limited in the amount of time that we had, one sort of comes to the conclusion that Ottawa should give the Province of Nova Scotia its treaty power back.

Am I not being clear? That we should have the power to sign treaties with other nations.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, might I ask one more question to either of the witnesses? Have you ever given any consideration to the idea of a Maritime Union and what do you think of it?

Professor Guy: I feel that the proposals for a Maritime Union basically are sort of an Ontario ploy to put all of the four people in one bag. We are as different from people in Prince Edward Island as Quebecers are from Ontario, as per population, so on this basis we feel that a Maritime Union does not serve for the progressive development of the Province of Nova Scotia.

Mr. Osler: Mr. McQuaid, would you care to ask, with the Chairman's indulgence, we all gasped when the witness said treaty rights back. I would be very interested if he would elaborate on that a little further. What would they do with the treaty rights when they got it because I think that he is saying that at one time we had significant trade with the rest of the world and we no longer have it now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think Mr. Osler is trying to ask a question at this point.

Mr. Osler: Would you, Mr. McQuaid, like to ask the witness to elaborate on this?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is probably a fair follow-up since this is a rather important suggestion. Do you have any comments as to how you think the treaty power would benefit Nova Scotia?

Professor Guy: Yes, we feel that if we did have the treaty power and the power to make arrangements with other nations that the Province of Nova Scotia could once again establish itself as a strong Maritime nation, and that on the basis of this we could preserve our culture here, and perhaps make ourselves once again Nova Scotians.

[Interpretation]

M. Hanratty: C'est exact. Nous ne pensons pas que nous devons mendier à Ottawa car nous croyons que lorsque nous nous sommes joints à la Confédération nous avons apporté au Canada quelque chose et qu'en compensation on ne nous a rien donné.

M. McQuaid: Est-ce que vous pourriez nous dire comment cette situation pourrait être corrigée dans le cadre d'une nouvelle rédaction de la Constitution?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Guy.

Le professeur James Guy (département des Sciences politiques, Xavier Junior College, Sydney, N.-É.): Cette idée peut paraître naïve lorsque c'est un Montréalais qui l'exprime—compte tenu des recherches que nous avons faites qui sont limitées du fait du temps dont nous disposons—cependant il semble qu'on en arrive à la conclusion qu'Ottawa devrait rendre à la province de Nouvelle-Écosse les pouvoirs de faire des traités.

Est-ce suffisamment clair? Nous devrions avoir le pouvoir de signer des traités avec d'autres nations.

M. McQuaid: Monsieur le président, me permettez-vous de poser une question de plus à l'un des témoins? Avez-vous jamais songé à l'établissement d'une union maritime?

M. Guy: Je pense que cette idée de former une union maritime est fondamentalement une tactique de l'Ontario pour nous mettre tous les quatre dans le même sac. Nous sommes différents des gens de l'Île du Prince-Édouard tout autant que les Québécois sont différents des Ontariens, par conséquent nous ne pensons pas qu'une union maritime puisse promouvoir l'expansion de la province de Nouvelle-Écosse.

M. Osler: Monsieur McQuaid, nous avons tous été fort étonnés lorsque le témoin a parlé de rendre les pouvoirs de faire des traités, aussi voudriez-vous bien, avec l'indulgence du président, lui demander de nous préciser un petit peu ce qu'il entend par là. Que ferait la province avec ce droit de faire des traités, car je pense que le témoin nous disait qu'à un moment donné nous faisons beaucoup de commerce avec le reste du monde, et ce n'est plus le cas à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que M. Osler voudrait en ce moment poser une question.

M. Osler: Voudriez-vous bien, monsieur McQuaid, demander au témoin de préciser ce point?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que ceci cadre avec notre discussion car il s'agit d'une proposition importante. Pourriez-vous nous apporter des commentaires quant à savoir de quelle façon vous pensez que la Nouvelle-Écosse pourrait bénéficier d'un retour de ces pouvoirs de passer des traités?

M. Guy: Oui, nous pensons que si nous avions ce pouvoir ainsi que le pouvoir de passer des accords avec les autres nations, elle pourrait à nouveau jouer un rôle important en tant qu'une nation maritime et que de cette façon nous pourrions préserver notre culture ici et redevenir nous-mêmes à nouveau des habitants de la Nouvelle-Écosse.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Nova Scotia being distinctively a sea province. Is that the idea?

Professor Guy: That is right, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid, did you have further questions?

Mr. McQuaid: Just one observation, Mr. Chairman. It was submitted to us the other night in Halifax in one of the briefs that there is too much provincialism in Canada today. You are arguing, I think, that Nova Scotia should become stronger as a province but it was presented to us that there is too much provincialism, that provincial rights are guarded very jealously and that is really working to the disadvantage of the provinces. In many fields they told us we cannot muster a single voice and that this provincialism has become a deterrent to national accomplishment. Your argument, I take it, is directly opposite.

Mr. Hanratty: When you look at what we have received from Canada I think it is obvious we are going to have to get stronger if we want to get anywhere, if we want to change Nova Scotia into a growing province instead of a dying province. We cannot rely upon the people from Ontario to do it for us.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before I call on Mr. Marceau to ask his question, I wonder if any of you would like to add further comments along the same lines.

I gathered from your applause earlier you felt that Mr. Hanratty had spoken not only well but for you all so perhaps you feel that it has already been said, but if there is anything you would like to add to it, we would certainly be pleased to hear it.

I will call on Mr. Marceau then to ask his questions.

Mr. Marceau: With your permission, sir, I will ask my questions in French.

Pourriez-vous me dire, d'une façon non équivoque, si vous croyez que le gouvernement fédéral ou plutôt le Parlement devrait en vertu d'une nouvelle constitution, avoir plus de pouvoirs qu'il n'en a en ce moment? Autrement dit, croyez-vous que, pour résoudre le problème de la Nouvelle-Écosse, il faudrait donner plus de pouvoirs aux provinces ou au gouvernement fédéral? Laquelle des deux solutions préféreriez-vous?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks who should get more power in the new constitution—the province or the federal government?

Mr. Hanratty: We do not reject federalism out of hand. The trouble with federalism as it now stands is that the regional representation is in the Senate and the Senate as we said in the brief is entirely inadequate. If the Senate had stronger powers then the regions would have more of a voice in Canada and we believe we would have a better chance to promote our ideals.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): La Nouvelle-Écosse deviendrait une province maritime au caractère bien défini. Est-ce là l'idée?

M. Guy: C'est exact, oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid, voulez-vous poser d'autres questions?

M. McQuaid: Je voulais simplement faire une observation, monsieur le président. On nous a indiqué l'autre soir à Halifax, dans l'un des mémoires, qu'il y avait trop de provincialisme au Canada de nos jours. Donc, ceci contredit ce que nous voulons faire, c'est-à-dire de rendre la Nouvelle-Écosse plus forte en tant que province et on a prétendu aussi que les droits provinciaux étaient conservés très jalousement et que ceci constitue réellement un handicap pour les provinces. Dans bien des domaines, nous a-t-on dit, ce provincialisme agit comme facteur de dissuasion et empêche que la nation s'épanouisse.

M. Hanratty: Si nous considérons ce que nous avons reçu du Canada, je crois, qu'il est bien évident qu'il va falloir que nous devenions plus forts si nous voulons obtenir quelque chose si nous voulons transformer la Nouvelle-Écosse en une province en pleine expansion au lieu de la laisser mourir. Nous ne pouvons nous en remettre aux gens de l'Ontario pour faire ceci pour nous.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant que je demande à M. Marceau de poser sa question, je me demande s'il y a quelqu'un parmi vous qui voudrait ajouter d'autres commentaires dans le même sens.

J'ai cru comprendre, d'après vos applaudissements plus tôt, que M. Hanratty n'avait pas simplement bien discoursé mais qu'il avait épousé votre point de vue. Et je suppose qu'il a déjà tout dit mais s'il reste quelque chose que vous aimeriez ajouter, nous serions certainement très heureux de l'entendre.

Je vais donc demander à M. Marceau de poser ses questions.

M. Marceau: Avec votre permission, monsieur, je vais poser mes questions en français. Could you tell me in a nonequivocal way whether you believe that the federal parliament according to a new constitution, should have more power than it has at the present time? Otherwise, do you consider that the solution of your problem here in Nova Scotia would be to contribute more power to the provinces or to the federal government. Which of these alternatives would you prefer?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau demande qui devrait avoir le plus de pouvoir dans le cadre de la nouvelle constitution: la province ou le gouvernement fédéral?

M. Hanratty: Nous ne rejetons pas d'emblée le fédéralisme; l'inconvénient du fédéralisme tel qu'il existe à l'heure actuelle, c'est que la représentation régionale se trouve au Sénat et que le Sénat, comme nous l'avons dit dans le mémoire, n'est pas du tout à la hauteur de cette tâche. Si le Sénat avait des pouvoirs plus importants, les régions pourraient mieux faire valoir leurs points de vue au Canada et nous croyons que nous aurions alors des meilleures possibilités de faire valoir nos idéaux.

[Text]

M. Marceau: Ne croyez-vous pas que si vous donnez plus de pouvoirs au Sénat, vous allez, à un certain moment donné, créer un conflit entre le Sénat et la Chambre des communes car en fait, c'est à la Chambre des communes que les lois doivent être adoptées.

Mr. Hanratty: This is only one avenue of approach for us. We are open to anything we might think would be able to help us, but we would like to see some effort being made to see if some effective agreement or relationship could be worked out between the Senate and the House of Commons or you might as well abolish the Senate idea all together, but we still believe in the idea of regional representation.

M. Marceau: Une dernière question, monsieur le président. Les habitants de la Nouvelle-Écosse, s'intéressent-ils à la situation actuelle du Québec?

Jugeraient-ils excellent que le gouvernement fédéral mette à leur disposition des sommes d'argent qui leur permettraient de favoriser plus de rencontres entre les habitants des deux provinces afin qu'ils expliquent leur situation et qu'ils trouvent ensemble des solutions? En un mot, croyez-vous que les relations entre la Nouvelle-Écosse et le Québec soient suffisantes et répondent aux besoins actuels?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks about the relationship between Nova Scotia and Quebec and whether the relationship is presently adequate.

Mr. Hanratty: I would like to see ties increased and strengthened between Quebec and Nova Scotia. I believe we have similar problems and I know that a lot of people in Nova Scotia are sympathetic to the Province of Quebec and I think perhaps this is another avenue that we could explore, the idea of uniting the provinces with similar problems in attacking the federal government in trying to get what we want from it.

Mr. Marceau: Thank you and congratulations on your brief. It was very interesting.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, on your behalf, I would like to thank very much these two witnesses from Xavier College, Professor James Guy of the Political Science Department, and Mr. John Hanratty a sophomore year student in political science. It is a good brief and we are very pleased to have had their very fine presentation of what I think is obviously a very Nova Scotian and therefore a very important point of view.

Thank you.

The next brief will be by Professor Gregory MacLeod. Would you come forward please?

Professor Gregory J. MacLeod (Xavier College, Sydney, N.S.): Mr. Chairman, may I make a suggestion that we give our briefs and then have a free-for-all question period because my brief is somewhat similar to the other one, and the one that is following mine is similar to mine.

[Interpretation]

M. Marceau: Do you think that if we give more powers to the Senate you will cause a conflict between the Senate and the House of Commons because the House of Commons is a place where legislation must be passed.

M. Hanratty: C'est la seule façon dont nous pouvons concevoir les choses: nous sommes prêts à entendre toutes les propositions qui nous aideraient mais nous aimerions que l'on s'efforce de voir s'il ne serait pas possible d'en arriver à un accord ou à des relations efficaces entre le Sénat et la Chambre des communes ou autant supprimer tout simplement le Sénat mais nous continuons à croire à la nécessité de la représentation régionale.

Mr. Marceau: I have one last question. Do the people in Nova Scotia generally speaking show interest in the present situation in the Province of Quebec?

Would they consider that it would be a good thing for the federal government to place at the disposal of the people in Nova Scotia the amounts required to promote more meetings of these people of the two provinces so each one may explain their respective situation and find together some solution? In other words, do you think that relations between Nova Scotia and the Province of Quebec are satisfactory and meet the present needs?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau demande si vous pensez que les relations qui existent à l'heure actuelle entre la Nouvelle-Écosse et le Québec sont satisfaisantes.

M. Hanratty: J'aimerais que ces relations deviennent plus étroites et qu'elles soient renforcées. Je crois que nos problèmes sont similaires et je connais bien des personnes en Nouvelle-Écosse qui sympathisent avec les Québécois, et il me semble qu'il s'agit là peut-être d'une voie que nous devrions explorer, s'il ne serait pas bon de s'unir entre provinces ayant les mêmes problèmes pour présenter nos demandes au gouvernement fédéral, pour essayer d'obtenir ce que nous voulons.

M. Marceau: Merci et félicitations pour votre mémoire. Ce dernier était très intéressant.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, je voudrais en votre nom remercier très chaleureusement ces deux témoins du collège Xavier, M. James Guy du département des Sciences politiques et M. John Hanratty étudiant de deuxième année en sciences politiques. Ce mémoire était excellent et nous avons apprécié la façon dont on a présenté le point de vue de la Nouvelle-Écosse qui est un point de vue qui nous intéresse tous de très près.

Merci.

M. Gregory MacLeod va nous présenter le mémoire suivant. Voulez-vous bien vous avancer s'il vous plaît?

M. Gregory J. MacLeod (Collège Xavier, Sydney, N.-É.): Monsieur le président, me permettez-vous de proposer que nous présentions nos mémoires et puis qu'ensuite nous ayons une période réservée aux questions pour tout le monde car mon mémoire ressemble quelque peu à un autre mémoire et le mémoire qui suit le mien ressemble au mien.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, certainly.

We have a rather interesting double presentation here, ladies and gentlemen. Professor Gregory MacLeod of the Philosophy Department of Xavier College will present his brief and he requests that this be followed immediately by the brief of Mr. Chuck Ryan who is a researcher with him, and Mr. Kenzie MacNeil, who is also up here with us has also been active in the research. It will only be after we have heard both briefs that we will have a question and discussion period. Now may I simply ask so that we will know from the viewpoint of our time whether there is any other brief to be presented this morning. If there is not, we will know that we can take a little bit more time with this than we might otherwise have been able to do.

I will therefore call on Professor MacLeod to present his brief.

Professor MacLeod: I have been puzzling in my mind how to address this group, whether I should call everybody honourable members. I thought of that and then I thought well, no, I will call everybody, brothers and sisters, but that sounds a little phony.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our sister is not here today.

Professor MacLeod: Ladies and gentlemen, at the present time the fact of your Commission being here indicates the various governments within Canada are studying this question of constitutional change. Constitutions by their nature are a very serious matter. Their make-up concerns the very rationale of the nation, the fundamental principles upon which our society is based. So this time is appropriate for putting into question the very basis of our being one society or one nation.

The point of belonging to any distinct socio-political unit is that the individual parts gain more by being together than by existing separately. I see constitutions as outlining the ground rules of how these parts are to be maintained and function as a balanced unit. It seems to us that the basic rationale of a constitutional or a social group, a national group, implies that within the larger unit there is going to be an equality, an equality of opportunity for and treatment of individuals and the constitution imposes legal restrictions and guides as to how to guarantee this equality. Without such guarantee there would not be any point in the disfavoured individual belonging to the larger unit. Today it is well recognized that this kind of equality is a *sine qua non* of belonging to any society. This is what democracy is supposed to imply. This equality can be expressed as the opportunity for equal power in influencing the decisions of the larger unit, in influencing the decisions that will guide the society, as well as the equal opportunity to share in the wealth of the nation, in the wealth of the larger unit as the larger unit.

To date, the equality referred to above has been construed mainly in terms of participation by individuals. However, it is becoming increasingly evident that the problem for Canada is one of participation by regions in the double sense mentioned above, that is, with regard both to national decision-making and with regard to the sharing of national wealth. We say that changes must be

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, très certainement.

Mesdames et messieurs, nous allons écouter ici un double exposé fort intéressant. M. MacLeod du département de philosophie du Collège Xavier va nous présenter son mémoire et il nous a demandé que tout de suite après l'on présente le mémoire de M. Chuck Ryan qui est un chercheur qui travaille avec lui et de M. Kenzie MacNeil, qui se trouve aussi ici avec nous et qui s'est aussi occupé activement de recherches. Ce n'est qu'après avoir entendu ces deux mémoires que nous passerons à la période des questions et des discussions. D'un autre côté, je vais me renseigner pour savoir si il n'y a pas d'autres mémoires qui seront présentés ce matin afin que nous puissions minuter notre temps. Si il n'y en a pas d'autre nous pourrions consacrer un peu plus de temps à ces mémoires.

Je vais donc demander à M. MacLeod de nous présenter son mémoire.

M. MacLeod: Je me suis bien demandé comment je ferais pour vous adresser la parole, et si je devrais vous appeler tous honorables députés. J'ai pensé et j'ai décidé finalement que je vous appellerais tous frères et sœurs mais ceci paraît un peu étrange.

Le coprésident (M. MacGuigan): Notre sœur n'est pas ici aujourd'hui.

M. MacLeod: Mesdames et messieurs, le fait que votre Commission se réunit ici aujourd'hui indique que les divers gouvernements du Canada s'intéressent à cette question de la modification de la Constitution. Les constitutions sont par nature des questions qui revêtent une très grande importance. Elles sont le fondement même de la nation. Nous remettons donc actuellement en cause le fondement même de notre société, le fait que nous constituons une société ou une nation.

Si nous voulons appartenir à une unité socio-politique distincte c'est parce que le rassemblement des parties apporte plus que leur dispersion. Il me semble que les Constitutions doivent indiquer les règles fondamentales qui permettent cette cohésion des parties pour former un ensemble équilibré. Il nous semble que la raison fondamentale de l'existence d'une Constitution ou d'un groupe social ou national, que le principe fondamental à la base de tout c'est qu'au sein de cette unité plus importante il doit y avoir égalité de possibilités et de traitements pour les particuliers, et la Constitution doit imposer des restrictions légales et des directives qui permettront d'assurer la garantie de cette égalité. S'il n'y avait pas une telle garantie, il n'y aurait aucune raison pour que le particulier désavantagé appartienne à cette unité plus importante. De nos jours, on s'accorde à reconnaître que ce genre d'égalité est une condition *sine qua non* en ce qui concerne l'appartenance à toute espèce de société. Ceci est inclus dans le principe de la démocratie. Cette égalité doit se traduire par une possibilité égale pour chacun d'influencer les décisions de l'unité plus importante, d'influencer les décisions qui orienteront la société, et doit aussi se traduire par des possibilités égales dans le partage de la richesse de la nation ou de l'ensemble plus important.

Jusqu'ici, cette égalité dont je viens de parler a été essentiellement basée sur une participation des particu-

[Text]

made in our constitution to guard equalization in both these respects.

Within the Canadian federation there are two regions which suffer from chronic disfavour. These are the Quebec and the Atlantic regions. Especially here in Atlantic Canada, all indices that reflect socio-economic well being are consistently lower than the national average.

For example, in 1968, a sample year, the average unemployment rate for Canada was 4.8 per cent; in the Atlantic region it was 7.3 per cent. When we say the unemployment rate in Atlantic Canada is 7.3 per cent we mean registered. Most people who have studied the situation would tell us you normally can double that because there are all kinds of people that do not go to an unemployment office to register but still are really unemployed. The average per capita income for Canada was \$2,660, while in Atlantic Canada it was \$1,843. Educational levels also reflect this systematic disparity. One of my chief points is that the disparity is systematic and chronic. In New Brunswick the illiteracy rate is 50 per cent above the national average, while in Newfoundland it is 100 per cent. Of those people not attending school in Newfoundland 28 per cent have less than grade 5, in Quebec 17 per cent have less than grade 5, while in Ontario only 9 per cent have less than grade 5. So just as we have unemployment disparity, we have educational disparity.

Your Committee has travelled throughout Canada, so you need no arguments to convince you that the general housing stock in Atlantic Canada is much inferior to that found in other parts of Canada. In the Cape Breton metropolitan region, as an example of local conditions, there are approximately 1,967 houses without running water. This is a 1961 statistic but it is roughly the same now. As far as I know, there was no real radical change in this condition. As I say, in metropolitan Cape Breton there are only about 40,000 homes and of these almost 2,000 are without running water. In my paper I have 1,000, so there should be a correction made. It should be about 1,967 homes without running water.

In this day and age, as far as we are concerned, it is inexcusable and unacceptable that in a country like Canada conditions such as this are allowed to persist. What I have said about Cape Breton is not unusual in Atlantic Canada. In a section of a town nearby, New Waterford, we have open sewage. This is a town within our metropolitan area. In this town, not surprisingly, hepatitis is well known. Our own municipal governments who are supposed to handle problems like this are poor and unable to provide the normal public services and amenities that one would expect in any moderate sized town of North America.

We suggest that the Constitution of Canada will have to be radically changed so as to effect a just solution to the glaring regional inequalities and injustices outlined above. To begin with, every citizen in Canada, regardless of where he lives, must be guaranteed a basic socio-economic equality. I am not sure how this is to be done but I know that it can be done. No one can tell us that in Canada we do not have the technology and the economic force to bring about this kind of social economic equality. No one can tell us that Canada is not rich enough to provide sewerage in moderately sized towns.

[Interpretation]

liers. Toutefois, de plus en plus, il devient évident que le problème qui se pose au Canada c'est celui de la participation des régions sous le double aspect mentionné plus tôt, c'est-à-dire, en ce qui concerne la participation aux décisions sur le plan national et le partage de la richesse nationale. Nous prétendons qu'il faut apporter des modifications à notre Constitution pour permettre qu'il y ait équation dans ces deux domaines.

Deux régions sont chroniquement défavorisées au sein de la Fédération canadienne: ce sont les régions du Québec et de l'Atlantique. Particulièrement ici dans la région de l'Atlantique tous les indices concernant le bien-être socio-économique restent toujours moins élevés que la moyenne nationale.

C'est ainsi qu'en 1968, année type, le taux du chômage s'est élevé au Canada à 4.8 p. 100; dans la région de l'Atlantique, il était de 7.3 p. 100. La majorité de ceux qui ont étudié ce phénomène disent qu'il faut compter le double de ces chiffres vu que plusieurs ne s'inscrivent pas à un bureau d'assurance-chômage bien qu'ils soient sans travail. Le revenu individuel moyen était au Canada de \$2,660 tandis qu'il était de \$1,843 dans la région de l'Atlantique. Le niveau d'éducation souligne aussi cette inégalité. Au fond, je dis que cette inégalité est systématique et chronique. Au Nouveau-Brunswick, l'analphabétisme surpasse de 50 p. 100 le taux national, tandis que le chiffre est de 100 p. 100 à Terre-Neuve. De ceux qui ne fréquentent pas l'école à Terre-Neuve, 28 p. 100 n'ont pas fini leur cinquième année; au Québec 17 p. 100, et en Ontario, 9 p. 100 seulement. Aussi, nous retrouvons dans l'éducation la même inégalité que dans le chômage.

Votre Comité a voyagé par tout le Canada de sorte qu'il n'est pas besoin de vous persuader que la situation du logement dans la région de l'Atlantique est tellement inférieure à celle des autres parties du pays. A titre d'exemple, il y a dans la région métropolitaine du Cap Breton environ 1,967 maisons sans eau courante. Ce chiffre est tiré des données statistiques établies en 1961, mais à ma connaissance, la situation n'a pas tellement changé. Je répète que dans la région métropolitaine du Cap Breton, il n'y a que quelque 40,000 maisons dont presque 2,000 sont sans eau courante. Mon document dit 1,000, de sorte qu'il faudrait y apporter une correction. On devrait dire environ 1,967 maisons sans eau courante.

Aujourd'hui, c'est inexcusable. Et ce n'est pas là un fait isolé au Canada. Une partie des égouts de New Waterford sont à ciel ouvert et l'hépatite y sévit. Nos gouvernements municipaux qui sont supposés trouver la solution de ces problèmes sont pauvres et incapables de doter une ville moyenne de l'Amérique du Nord des commodités nécessaires.

A notre avis, la Constitution du Canada doit être modifiée radicalement de façon à résoudre ces inégalités et ces injustices sociales. Tout d'abord, chaque citoyen devrait être assuré d'une égalité fondamentale socio-économique. Comment faire, je ne sais trop, mais je sais qu'on peut le faire. Qui peut dire qu'au Canada la technologie et la puissance économique ne nous permettent pas d'y atteindre? Qui peut dire que le Canada est trop pauvre pour doter les villes moyennes d'un système d'égout?

Nous ne savons pas comment en arriver là, mais nous sommes persuadés que nous pouvons et que nous devons y arriver. Je laisse à des spécialistes le soin de décider de

[Texte]

We are not sure of the modality, how this thing is to be brought about, but we are convinced that it can be done and that it must be done. I leave the modalities of the problem for specialists. We can find specialists to get men on the moon, we can find specialists to do everything else, and I say we can find specialists to do this. We present a problem and what we think the goal ought to be and then say that the government—your Committee will be one of these groups—should be able to find the kind of solution that we demand.

There are a few suggestions that could be made. The central government could enact a system of guaranteed annual income for every Canadian. This would prevent the kind of dire material poverty we see in the Atlantic region. The central government could lay down minimum standards for what can be called the social infrastructure. This would entail guaranteeing to any moderate size community certain basic educational and health facilities, and also recreational facilities—the kinds of facilities that you would expect in any normal North American town. This should be guaranteed right across the nation and the federal government, the central government, should try to find the means, somehow in conjunction with the provincial government, to guarantee this.

What we are saying is that Confederation makes sense only if all the regions are guaranteed some common minimum standards of socio-economic well-being. Only the central government is in a position to guarantee and provide these. The Constitution ought to enshrine these as a right which will not depend on the vagaries of regional economies. We now depend on the vagaries of regional economy and we know what the result is. It can no longer continue as it does.

The Atlantic Canada, as was pointed out in the brief, that preceded was a healthy viable unit. We joined Confederation in hopes that we would be able to build some kind of a great nation and it is only fair to expect that this old sacrifice of belonging will be offset by the recognition of the above principles, which must be the cornerstone of any constitution that is going to be acceptable to us.

Thank you, ladies and gentlemen.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor MacLeod. Mr. Chuck Ryan will immediately follow with his brief before we have discussion.

Mr. Chuck Ryan (Researcher for R.I.A.X., Xavier College, Sydney, N.S.): Mr. Chairman, we find the present structure of Canada to be unjust. We in the Atlantic region especially suffer from this structure. It is reflected on all levels, for example on the unemployment levels.

Chronic unemployment exists in our region. While presently the rate of unemployment for the Maritimes is lower than the national average, this is due primarily to government policy (basically the worn out maxim that creating unemployment has a positive effect on inflation). The question is whether or not this is sociologically functional. I submit that it is not.

22975—3j

[Interprétation]

la méthode. Nous faisons face à un problème et le gouvernement—dont votre Comité fait partie—devra le résoudre.

Nous pouvons présenter quelques suggestions. Le gouvernement fédéral pourrait instaurer un régime qui assurerait aux Canadiens un revenu annuel garanti. Cette mesure parerait à la pauvreté foncière qui sévit dans la région de l'Atlantique. Le gouvernement fédéral pourrait décréter des normes minimales pour ce qu'on pourrait appeler l'infrastructure sociale. Ces normes garantiraient à toute communauté d'une importance moyenne certaines installations éducatives, sanitaires et récréatives, en somme les installations qu'on s'attendrait à retrouver dans toute ville normale de l'Amérique du Nord. Ce droit devrait être garanti d'un bout à l'autre du pays et le gouvernement fédéral devrait essayer, parfois en collaboration avec le gouvernement provincial, de trouver les moyens d'en arriver là.

Nous disons en somme que la Confédération n'a de sens que si toutes les régions sont assurées de certaines normes minimales communes de bien-être socio-économique. Seul le gouvernement central peut garantir ces avantages et les fournir. La Constitution devrait en faire part comme d'un droit qui ne relève pas des hésitations de l'économie régionale. Nous en dépendons en ce moment et nous savons ce qu'il en résulte. Cette situation doit changer.

La région de l'Atlantique, comme on l'a souligné dans le mémoire précédent, est une unité en santé et viable. Nous nous sommes ralliés à la Confédération avec l'espoir que nous pourrions construire une grande nation et il n'est que juste d'attendre que ce sacrifice de l'appartenance soit compensé par la reconnaissance des principes mentionnés plus haut, qui doivent en somme être la pierre angulaire de toute Constitution qui nous sera acceptable.

Je vous remercie, mesdames et messieurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur MacLeod. Avant de nous lancer dans la discussion, M. Chuck Ryan donnera immédiatement lecture de son mémoire.

M. Chuck Ryan (rechercheur pour R.I.A.X. Collège Xavier, Sydney, N.-É.): Monsieur le président, la structure du Canada nous semble actuellement injuste. Nous, de la région de l'Atlantique, en souffrons plus particulièrement. Cette situation a un retentissement dans tous les domaines, par exemple, au niveau du chômage.

Il existe dans notre région un chômage chronique. Bien que le taux de chômage pour les Maritimes soit actuellement moindre que la moyenne nationale, la situation est attribuable tout d'abord à la politique du gouvernement (plus particulièrement le vieil adage que le chômage exerce une influence directe sur l'inflation). Il s'agit de

[Text]

In the present set-up the anti-inflationary measures are applied to the country as a whole. However, the Atlantic region is not inflationary. The problem, therefore, is with Ontario and British Columbia, so we undergo economic slowdowns for them. Coal mining, agriculture and lumbering have been declining progressively and, with them, their capacity or lack of it to employ. The expansion of secondary manufacturing has been slow, and in areas such as Cape Breton, where these minimum wage, poorly financed and highly speculated industries have located, their effect has been somewhat detrimental rather than beneficial to the labour force. As far as the future is concerned, a pessimistic outlook is being nothing more than realistic.

Thus there are major differentials between the Atlantic Provinces and the rest of Canada. For example, the average per capita income is only 70 per cent of the national average. Another example is the educational level. More than 20 per cent of the people in Richmond County that are not going to school have only grade 4 education.

Therefore we conclude that regional disparities do exist in Canada. Therefore, attainment of a better balance in economic development should be a major goal. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Ryan. Ladies and gentlemen, before I call on my colleagues for questions I would like to invite you again to add your submissions to theirs. We have not had an opportunity yet of hearing from those of you who are not officially presenting briefs. I would not encourage too lengthy a comment at this point but if anyone would like to ask a question either of the witnesses or of the Committee, or to add a comment, we would be very pleased to have you do so now.

I see a lot of bright young faces out there. Perhaps we need bright, young ideas for the future of our country. I think we have a prospective volunteer.

Mr. Lachance: We have not heard any voices from the women, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have not heard any from the men either, but we would be glad to hear the young lady.

Professor MacLeod: There are no women on the panel either.

Mr. Osler: There is one but she was not able to make it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson is on our Committee but she is sitting on the Poverty Committee this week as well. She thought "Poverty" was a more immediate problem.

Mr. McQuaid: She should come down here if she wants an example.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Could we induce one of you to make some comments? Mr. Osler, we will give you another chance in a moment.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

savoir si cela est ou non fonctionnel du point de vue social. A mon avis, ce ne l'est point.

Présentement, on applique à l'ensemble du pays des mesures anti-inflationnistes. Toutefois, la région de l'Atlantique n'est pas «inflationniste». Le problème réside donc dans l'Ontario et dans la Colombie-Britannique, de sorte que nous sommes victimes à cause d'eux de ralentissements économiques. L'agriculture, l'industrie du charbon et du bois ont diminué progressivement et, avec eux, leur capacité ou incapacité de procurer des emplois. L'expansion de l'industrie manufacturière secondaire a été lente, et dans des régions telles que celles du Cap Breton où sont venues s'installer ces industries fort spéculatives, mal financées et payant des salaires minimaux, elles ont nui plutôt que d'aider à l'effectif du travail. Tant qu'à l'avenir, il convient d'être pessimiste.

Il y a donc des différences marquées entre les provinces de l'Atlantique et le reste du Canada. Par exemple, le revenu moyen par tête n'est que 70 p. 100 du revenu national. Autre exemple est l'éducation; plus de 20 p. 100 des gens du comté de Richmond qui ne fréquentent pas l'école n'ont terminé que leur quatrième année.

Nous en concluons donc qu'il existe au Canada des inégalités régionales. Il faudrait donc viser à atteindre une expansion économique plus équilibrée. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Ryan. Mesdames et messieurs, avant de demander à mes collègues de poser des questions, j'aimerais vous inviter à ajouter vos suggestions aux leurs. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'entendre ceux qui ne présentent pas officiellement de mémoire. J'espère que vous serez brefs dans les questions que vous poserez aux témoins ou au Comité, ou encore dans les commentaires que vous ferez.

Je vois ici nombre de visages jeunes et nouveaux. Peut-être représentent-ils autant de nouvelles idées pour l'avenir de notre pays. Quelqu'un, je crois, veut parler.

M. Lachance: Nous n'avons pas entendu le point de vue de ces dames, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous n'avons pas entendu non plus celui des hommes, mais nous serions heureux d'entendre une jeune femme.

M. MacLeod: Il n'y en pas sur la liste.

M. Osler: Il y en avait une, mais elle n'a pu se rendre.

Le coprésident (M. MacGuigan): M^{me} Fergusson fait partie de notre Comité mais elle siège cette semaine au Comité sur la pauvreté. Elle a pensé que c'était là un problème plus urgent.

M. McQuaid: Elle pourrait venir nous voir si elle veut un exemple.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourrions-nous amener l'un d'entre vous à nous présenter certains commentaires? Monsieur Osler, nous vous donnerons une autre chance dans un moment.

M. Osler: Merci, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have two microphones. One is for the room so that you can hear us and the other is for posterity so that it will be recorded.

Mr. Osler: Mr. Chairman, could I put my questions to either gentlemen, because I agree that their briefs are pretty close.

As a West-Central Canadian I certainly would agree with much of your diagnosis. As to whether or not the country can afford at the moment a guaranteed annual wage and so on, I think we ourselves will be in a better position to know before we ever have to write anything up, because I understand the matter is under study, with facts and figures being developed.

I think that all of us have sympathy for that approach. Whether in actual fact it can be afforded before the Gross National Product gets higher is something that I think has to be found out by actual arithmetic.

The underlying thing it seems to me you are saying is that if a Canadian happens to be born in Sydney he has not the same opportunities as if he were born in Orillia. My observation would lead me to agree with you. What do you think, constitutionally, should be done about it—because presumably you do not feel that things like DREE and other regional development schemes are sufficient, and that they are getting knocked down by the pull the other way. How would you approach this constitutionally? You have a Bill of Rights approach, which is fine, but over and above a Bill of Rights have you any other approach that will get rid of the reality that 60 per cent of the members of the House of Commons come from Ontario and Quebec and the House of Commons is where the practical power is?

Professor MacLeod: I have mentioned the guaranteed annual income, which I think is a good example. To me, it is not so much a question today of economic growth but of principle—whether or not one wants to follow that principle.

The notion of a guaranteed annual income is that every person in the country, no matter where they live or how good or bad or lazy they are, will be guaranteed a set amount of money every year so that their very survival does not depend on their having a job. In enlarging on this, I am saying that in the same way regions, for instance the City of Sydney or Sydney Mines, would be guaranteed a certain level—for instance, a certain number of schools, a certain quality of schooling, maybe even library facilities. Some of us were brought up in towns. For instance, I was brought up in a town of 8,000 where you just could not get a book because there was no library.

Mr. Osler: Right.

Professor MacLeod: But I say these can be guaranteed.

Mr. Osler: I get your point and I sympathize with it.

Professor MacLeod: Yes.

Mr. Osler: I may be stating this too crudely but my objection would be that if that and that alone were what were done, a guaranteed annual income and a guaranteed

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous avons deux micros, dont l'un est réservé à la salle et l'autre à l'enregistrement.

M. Osler: Monsieur le président, puis-je poser mes questions à un ou l'autre de ces messieurs, car je trouve que leur mémoire se ressemble beaucoup.

A titre de Canadien de l'Ouest central, je serais sûrement d'accord avec la plus grande partie de votre diagnostic. Savoir si le pays peut en ce moment se permettre de payer un salaire annuel garanti et ainsi de suite, nous le saurons bientôt car si je ne m'abuse, cette question est à l'étude et sera appuyée par force renseignements et chiffres.

Je crois que nous souscrivons tous à cette façon d'envisager le problème. Savoir si nous pouvons nous le permettre avant que ne s'élève le produit national brut, voilà je crois une question qu'il faudrait résoudre par l'arithmétique.

Vous dites au fond que si un Canadien est né à Sydney, il n'a pas les mêmes occasions que s'il était né à Orillia. Je serais, par expérience, disposé à en convenir. Mais que croyez-vous que nous devrions faire, au point de vue constitutionnel, car je présume que vous ne trouvez pas que des régimes d'expansion régionale comme ceux de l'Expansion économique régionale suffisent. De quelle façon attaqueriez-vous cette question, constitutionnellement? Vous avez une façon d'envisager le problème du point de vue des droits de l'homme, qui est très bien, mais avez-vous une autre ressource qui permette de supprimer ce fait que 60 p. 100 des membres de la Chambre des communes viennent de l'Ontario et du Québec et que, pratiquement, c'est à la Chambre des communes que réside le pouvoir?

M. MacLeod: J'ai cité en exemple le salaire annuel garanti qui selon moi est pertinent. A mon avis, ce n'est pas tellement aujourd'hui une question de croissance économique mais de principe, qu'on veuille ou non le suivre.

L'idée d'un salaire annuel garanti signifie que tout citoyen bon ou mauvais et indépendamment du lieu de résidence recevra chaque année une certaine somme d'argent afin qu'il ne soit plus au crochet d'un emploi. Pour développer cet argument, je dis que des régions, par exemple, la ville de Sydney ou de Sydney Mines se verraient assurées d'un certain niveau—par exemple un certain nombre d'écoles, une certaine qualité d'éducation, peut-être même des bibliothèques. Certains d'entre nous ont été élevés dans des villes. Par exemple, la ville de 8,000 âmes où j'ai été élevé ne comporte pas de bibliothèques et on était incapable d'y trouver un livre.

M. Osler: Exact.

M. MacLeod: Mais je dis que ces installations peuvent être garanties.

M. Osler: Je vous comprends.

M. MacLeod: Oui.

M. Osler: Peut-être suis-je un peu rude dans mon affirmation mais je trouverais que si cette mesure de salaire annuel garanti était la seule à laquelle vous recou-

[Text]

standard infrastructure, you could in effect be creating reserves if you do not give the people who are then going to remain there an opportunity to do something for themselves. I would like you to expand a little in this regard.

Professor MacLeod: Number one, that is not the only thing that would be done. For instance, I envisage, when you say we are going to give a guaranteed annual income—everybody in the nation will be guaranteed perhaps \$3,000—that does not mean that all the social agencies, all the educational institutions and everything else stops and leaves everybody hanging there. These are sort of floors, sort of the beginning point for lifting up people. They in themselves do not lift up people; it would depend on many other programs also—educational programs and all sorts of things like that.

Mr. Osler: Walter Gordon is reputed to have said, when he was one of those who inhabited the halls of power, that it was much more sensible to depopulate the Maritimes than to try and bail them out. This is absolute antipathy to me and I disagree with it entirely. But what would you do to counter his policy?

Professor MacLeod: The problem for me is the principle and political theory being followed by the people in government; it is not a question of just finding a technique.

Mr. Osler: No.

Professor MacLeod: For instance, there is a decline in Cape Breton, our population is going down every year. We go to departments of government and tell them that we do not even have a diagnostic centre in Cape Breton, with a population of about 130,000, and ask why we cannot have that. We tell them that there are sufficient people to use it, but they say we cannot afford it, that our industries are not making enough money to pay for that. So the approach they are using is that each unit has to make enough produce that can be marketed so that it will make enough profits to pay for this infrastructure. It just does not make any sense at all. It is a political theory. It is a question of assuming different principles, the mere fact that being in Canada you are guaranteed a certain floor, a certain minimum and, as far as we are concerned, if we in Nova Scotia do not get some sort of guarantees like that it is not worth it.

If you say to us that we have to build up our economy to pay our own way, it is just as well for us to get out and be a country, as someone mentioned. That is the point.

Mr. Osler: I agree with you.

Professor MacLeod: Yes.

Mr. Osler: But I am trying to think beyond that and say that if these two specific things, and perhaps other things, were guaranteed, if the country can afford it, which I must say is a question that has to be worked out—you cannot promise something that you cannot pay for...

Professor MacLeod: "Afford" also implies priorities.

[Interpretation]

riez, vous payerez de ce fait des réserves, si vous ne donnez pas aux gens qui vont rester là l'occasion de faire quelque chose. Permettez-moi d'explicitier ce point.

M. MacLeod: Tout d'abord, cette mesure n'est pas la seule que nous prendrions. Par exemple, quand vous dites que nous allons accorder le salaire annuel garanti à tous les citoyens, disons jusqu'à \$3,000, on ne parle pas de tous les services sociaux, des maisons d'éducation et de tout le reste qui n'en cessent pas pour autant de fonctionner. Ce sont en quelque sorte des points de démarrage pour aider les gens. En eux-mêmes, ces points n'aident pas les gens; tout dépend de d'autres programmes—programmes éducatifs et autres.

M. Osler: On répète volontiers que Walter Gordon a dit en Chambre qu'il était beaucoup plus pratique de dépeupler les provinces Maritimes que de les jeter par-dessus bord. Voilà, à mon avis, de l'antipathie absolue et je la rejette entièrement. Mais que feriez-vous à l'encontre de cette politique?

M. MacLeod: Pour moi, le problème est le principe et la théorie politique suivis par les gens du gouvernement; ce n'est pas simplement une question de trouver une technique.

M. Osler: Non.

M. MacLeod: Par exemple, la population du Cap-Breton diminue chaque année. Nous allons aux ministères du gouvernement et nous leur disons qu'il en est ainsi et que nous n'avons pas même au Cap-Breton un centre diagnostique bien que la population soit d'environ 130,000 âmes et nous leur en demandons la raison. Nous leur disons que nous sommes suffisamment nombreux pour l'utiliser, mais ils nous répondent que nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir ce centre, que nos industries ne rapportent pas suffisamment pour le payer. Ils disent au fond que chaque unité doit produire suffisamment pour défrayer son infrastructure. Cela n'a aucun sens. C'est une théorie politique. Il est question de recourir à différents principes, le seul fait d'être au Canada vous assure un certain niveau, un certain minimum, et quant à nous, si nous ne pouvons obtenir des garanties de cette espèce pour la Nouvelle-Écosse, cela n'en vaut pas la peine.

Si vous nous dites qu'il nous faut construire une économie qui nous permette de nous suffire à nous-mêmes, autant vaut pour nous de sortir et de devenir nous-mêmes un pays, comme quelqu'un l'a signalé. Voilà la question.

M. Osler: J'en conviens.

M. MacLeod: Oui.

M. Osler: Mais j'essaie d'aller plus loin et je dis que des deux choses particulières, et peut-être les autres choses, si elles étaient garanties et si le pays pouvait se le permettre, j'admets que cette condition demande mûre réflexion et l'on ne saurait promettre quelque chose qu'on ne peut tenir...

M. MacLeod: «Permettre» entraîne aussi des priorités.

[Texte]

Mr. Osler: I agree. I would suggest that if it could afford it and this were the only area that needed it, you would have no priority because you have got no political power. But if you got these things, these minimal floors for people here, what in hell would you do from that point on? Would they live like the Indians have had to live on reserves, or would they be able to take off? Would they find some way of getting a little muscle in the central government or would you feel that this is an impossible hope and you want to go your own way? What are your feelings? Presuming that your minimal standard of living is no longer a problem where do you go from there?

I agree that a minimal standard should be written in for the sake of all Canadians—and I am not talking economics but in political terms now.

Professor MacLeod: This is not just a problem. Once these minimal things are guaranteed where do we go from there—once this region has been brought into some type of a respectable socio-economic level?

It will not be just Nova Scotia that will be having the problem, it is going to be all of North America, because according to every study made there is going to be less and less people required for the kind of industrial production that is marketable because of advances in technology. So you are going to have many many more what you might call marginal people, greater slices of the whole population.

Mr. Osler: So they are going to need more education anyway.

Professor MacLeod: Yes. So likely what is going to happen is that if we recognize some sort of principles like this there would be a natural development. In a way, education becomes an economic activity, recreation becomes an economic activity. You could look at society as sort of a pie and say that a number of years ago 40 per cent of that pie were engaged—these are just off the top of my head—in industrial and food production, maybe 5 per cent engaged in service industries and maybe the other 45 per cent at home looking after the kids, the home and everything like that.

All right, the pie is changing, less and less industrial and the other parts expanding—in service industries, entertainment, every other sort of thing like that. I think that these things will look after themselves.

Mr. Osler: I would agree with you completely but I think we are not having a meeting of minds on the point that I am trying to reach. My point is that if these circumstances are possible what is then to prevent a future Walter Gordon, or 4 million future Walter Gordons living in Ontario, saying it is great, it exists, but if we did not carry Nova Scotia on our back we would have a little more pie to distribute among ourselves. This is a political question.

Professor MacLeod: Yes. So they are not accepting our basic principle.

Mr. Osler: They are accepting it but they take the next step and say "we will accept it for ourselves only, and we

[Interprétation]

M. Osler: Je suis d'accord. Je dirais donc que s'il pouvait se le permettre et que ce soit là le seul domaine où c'est nécessaire il ne serait pas question de priorités parce que vous n'avez pas de pouvoir politique. Mais si vous aviez ces niveaux minimaux pour les gens, que feriez-vous par la suite? Devraient-ils vivre comme les Indiens ont dû le faire dans des réserves, ou serait-il préférable pour eux qu'ils partent? Trouveraient-ils une façon de s'assurer quelque ressort dans le gouvernement central ou croyez-vous que c'est là un espoir inutile et préférez-vous aller votre chemin? Qu'en pensez-vous? En supposant que votre niveau minimum de vie cesse d'être une préoccupation, qu'advient-il ensuite?

Je conviens qu'on devrait réclamer pour tous les Canadiens un niveau minimum et que cette disposition ne devrait pas être rédigée en termes économiques mais maintenant en termes politiques.

M. MacLeod: Ce n'est pas seulement un problème. Lorsque ces minima sont assurés, où nous dirigerons-nous ensuite—lorsque cette région sera dotée d'un niveau socio-économique respectable?

La Nouvelle-Écosse ne sera pas la seule à avoir ce problème, toute l'Amérique du Nord l'aura car d'après toutes les études qui ont été faites à ce sujet il y aura de moins en moins de gens qui seront affectés à la production industrielle à cause des progrès de la technologie.

M. Osler: Mais de toute façon, ils auront besoin d'une meilleure éducation.

M. MacLeod: Oui. Ce qui se produira probablement, c'est que si nous souscrivons à des principes de ce genre, il se produira un développement naturel. En un sens, l'éducation devient une activité économique, la récréation de même. On peut considérer la société comme une espèce de gâteau dont il y a quelques années 40 p. 100 était entamé—c'est un chiffre que je cite comme ça—pour la production industrielle et l'alimentation, 5 p. 100 pour les services et peut-être un autre 40 p. 100 par les gens au foyer s'occupant des enfants et assurant l'ordre.

Très bien, l'allure de ce gâteau change, et il y a de moins en moins de personnes affectées aux secteurs industriels, aux services, aux loisirs et ainsi de suite. Je crois que les choses vont se tasser.

M. Osler: Je serais tout à fait d'accord avec vous, mais je crois que je n'ai pas réussi à vous faire comprendre ce à quoi je veux en venir. Je dis au fond que si les circonstances le permettent, qu'est-ce qui empêchera un Walter Gordon de demain ou 4 millions de Walter Gordon de demain résidant en Ontario de dire que c'est très bien, cela existe, mais que si nous ne portions sur notre dos la Nouvelle-Écosse, nous aurions une plus grande partie du gâteau à nous séparer. C'est une question politique.

M. MacLeod: Oui. Ils n'acceptent donc pas notre principe.

M. Osler: Ils acceptent, mais ils vont un peu plus loin et disent «nous ne l'accepterons que pour nous et nous

[Text]

are the guys that are carrying the load". How are you going to develop some political muscle to counter that? I am being very extreme in trying to bring a point out.

Professor MacLeod: Yes. You are saying that to put this into effect this principle must be established for the whole country, and as we are the poorer parts we are the ones who are going to gain right now. The richer parts, like Ontario, cannot gain, they can only lose in this. That is what you are saying?

Mr. Osler: That is what I was saying they might say.

Professor MacLeod: There are two kinds of arguments there. There is one, economic, and it is not true. If Ontario wants to be a separate country and they are making lots of money, I would say, "All right, you be a separate country and you will find that in the long run you will be worse off."

Mr. Osler: The President of the CPR has said that Ontario is the only province in this whole country that cannot afford to secede, and I think he is dead right.

Professor MacLeod: Yes. So, economically, it is a misrepresentation for them to say that we are the only ones that benefit by being in the larger unit. They also benefit in the larger unit. Then I move to the other level and I say that once you stay in the larger unit you are going to have to recognize this principle, and if you do not recognize this there is no point in our staying in. We would get out, just like Quebec. We would do the same thing, because there is nothing...

• 1310

Mr. Osler: May I ask a further question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think so, Mr. Osler. There are three other members who want to ask questions and I again want to invite people from the floor to speak and I hope that somebody will take advantage of the opportunity. Unfortunately we were a bit late in starting and time is now pressing both for those in the audience and for ourselves as we have to go to Antigonish by bus after having something to eat. Is anyone from the floor now prepared to make a comment on this question? We have not had a meeting yet at which no one has commented from the floor.

Mr. MacLeod: I think part of the reason is that most of the people on the floor are from here, and I think they agree with a lot of the presentations...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am hoping they will say that. Here comes a gentleman. Would you give us your name, please?

Mr. Vincent MacDonald: My name is Vincent MacDonald. I agree with what is being said but I disagree with having a time limit. You only have two hours to discuss problems which the people here have studied for weeks, months and years and then you go back to Ottawa

[Interpretation]

sommes ceux qui portent la charge». Comment parviendrez-vous à susciter un pouvoir politique pour contrecarrer cela? J'essaie de mon mieux de vous faire voir ce à quoi je veux en venir.

M. MacLeod: Oui. Vous dites en somme que cette réalisation ne se produira que si ce principe est établi par tout le pays et que vu que nous sommes les parties les plus pauvres du pays, nous sommes celles qui en tireront aussitôt avantage. Les parties les plus riches, comme l'Ontario, n'ont pas à en tirer avantage, ils ne peuvent que perdre dans cette transaction. Est-ce cela ce que vous entendez?

M. Osler: C'est que je crois ce qu'elles pourraient dire.

M. MacLeod: Nous voici en face de deux arguments. L'un est économique et faux. Si l'Ontario veut faire payer sa part et ils font beaucoup d'argent, je dirais: «très bien, vous êtes un pays à part et vous verrez qu'éventuellement vous allez y perdre.»

M. Osler: Le président du CPR a dit que l'Ontario était la seule province dans tout le pays qui ne pouvait se permettre de se séparer et je crois qu'il a parfaitement raison.

M. MacLeod: Oui. Donc, du point de vue économique, ce serait raisonner à faux que de dire que nous sommes les seuls à tirer avantage de nous trouver dans cette unité plus importante. Ils en tirent également avantage. Passons maintenant à l'autre niveau et je dis qu'une fois que vous restez dans l'unité plus importante, il vous faudra souscrire à ce principe et si vous ne le faites pas, il ne vous sert à rien de rester. Il faudrait sortir, tout comme le Québec. Nous ferions exactement la même chose, car il n'y a rien...

M. Osler: Pourrais-je poser une autre question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, je ne crois pas, Monsieur Osler. Trois autres membres désirent encore poser des questions et j'aimerais donner la parole au public en espérant que quelqu'un profite de cette occasion. Malheureusement, nous avons commencé avec un peu de retard et, tout comme le public, nous sommes pressés par le temps parce que nous devons nous rendre à Antigonish par autobus après avoir pris une collation. Quelqu'un dans la salle désire-t-il prendre la parole à propos de cette question? Ce serait bien la première fois que personne ne prendrait la parole dans la salle.

M. MacLeod: J'ai l'impression que si personne ne prend la parole, c'est que le public est en général d'accord avec les exposés...

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère qu'ils nous le diront. Quelqu'un veut prendre la parole. Pourriez-vous vous identifier, s'il vous plaît?

M. Vincent MacDonald: Je m'appelle Vincent MacDonald. Je me rallie à ce qui a été dit, mais je n'admets pas une limitation du temps de parole. Vous ne pouvez consacrer que deux heures à analyser des problèmes que les témoins ont étudiés pendant des semaines, des mois, voire

[Texte]

and shove it in a file and it sits there and it is dead. I think that instead of spending just a couple of hours you should spend perhaps a few years here just going around to the houses and talking to the people. I have never seen my member of Parliament at my house asking what is wrong in Cape Breton and I also have never seen a provincial member at my house asking why everything is wrong or what is wrong with Cape Breton.

I would also like to comment on what I believe to be the exploitation of the resources of Canada and of the Atlantic Provinces—especially of Nova Scotia—when you consider that Ontario is probably benefiting more from education than Nova Scotia ever will because in order to get a job most of the educated head for Ontario or leave Nova Scotia because there is no employment here, and nobody presented a brief discussing the exploitation of the resources of Canada or of the ownership of certain companies and land in Nova Scotia. Right now people in Nova Scotia are giving away in tax sales to Americans the land which they have. The Americans are coming up here and buying land and then they cut it into slices and sell it for more money to the people of the United States and they come up here.

With respect to oil, there is no Canadian company that I know of that is developing the oil resources of Nova Scotia. Also, strontium was found here in the last couple of years. I do not know which company is handling it but I am sure it is not a Canadian company. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. MacDonald. I have to admit the justice of many of your comments. I just want to assure you that the Committee does not propose to forget the things which it hears. The drawers that we file them in will have to be mental drawers. We also hear many of the same things in different parts of the country. You can be sure that pretty well all of the points that you have made here are also made elsewhere. Of course, we are always pleased to have them made again with the kind of force that you would like to give them here.

Is there anybody else who would like to make a comment? This will be your last chance to say something if you want it to appear in the Minutes of Proceedings of this Committee.

Mr. Langley: Does that mean we will not be allowed to question the commissioners?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you come up to the microphone, please.

Mr. Langley: I have nothing to say. I just wanted to know if I could question the commissioners if they say something that I disagree with.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Certainly.

Mr. Ryan: Mr. Chairman, I think what he is trying to say is that he feels, as I do, that this whole atmosphere is kind of formal rather than being informal and that perhaps some of the commissioners had ideas which would be beneficial to the people here and which could

[Interprétation]

des années et ensuite vous retournez à Ottawa pour classer tout cela aux archives. Au lieu de vous limiter à quelques heures vous devriez peut-être consacrer quelques années à voir les gens chez eux et à discuter de ces problèmes. Mon député ne m'a jamais rendu visite pour me demander ce qui n'allait pas au Cap-Breton, pas plus que ne l'a fait mon député provincial.

J'aimerais également dire quelques mots à propos de ce que je considère comme l'exploitation des ressources du Canada et des provinces de l'Atlantique, surtout de la Nouvelle-Écosse. L'Ontario bénéficie sans doute beaucoup plus de l'enseignement que ne pourra jamais le faire la Nouvelle-Écosse parce qu'il y a une fuite des cerveaux en Nouvelle-Écosse et que les gens formés se rendent généralement en Ontario parce que nous n'avons pas d'emplois à leur offrir ici. Pourtant, personne n'a présenté de mémoire qui portait sur l'exploitation des ressources canadiennes ou la prise de possession de certaines sociétés et terrains en Nouvelle-Écosse. À l'heure actuelle, des terrains de Nouvelle-Écosse sont mis en vente pour des paiements de taxes, et ce sont les Américains qui les achètent; ils les divisent ensuite en parcelles et les revendent un prix beaucoup plus élevé aux habitants des États-Unis.

En ce qui concerne l'huile je ne connais aucune société canadienne qui mette en valeur les gisements d'huile de la Nouvelle-Écosse. Il y a quelques années nous avons découvert du strontium et je ne pourrais peut-être pas vous dire quelle est la société qui s'en occupe, mais je suis certain qu'il ne s'agit pas d'une société canadienne. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, Monsieur MacDonald. Je dois reconnaître qu'un bon nombre de vos remarques sont justifiées. Je voudrais uniquement vous assurer que notre Comité n'a pas l'intention d'oublier ce qu'il a entendu ici. Si nous classons cela quelque part, ce sera dans notre mémoire. Nous entendons des choses semblables dans différentes régions du pays. Vous pouvez être presque certain que tous les arguments que vous avez soulevés ici l'ont déjà été ailleurs. Bien sûr, nous sommes toujours disposés à bien les accueillir, surtout quand vous nous les présentez avec autant de force.

Quelqu'un d'autre désire-t-il faire une observation? Si vous voulez que votre nom apparaisse dans le compte rendu des délibérations du Comité, voilà votre chance.

M. Langley: Voulez-vous dire que nous ne pourrions pas poser des questions aux commissaires?

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous vous approcher du micro, s'il vous plaît.

M. Langley: Je n'ai rien à dire. Je voulais uniquement savoir si je pouvais poser des questions aux commissaires, si je ne suis pas d'accord avec eux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement.

M. Ryan: Monsieur le président, je pense que ce que veut dire ce monsieur c'est qu'il pense, tout comme moi, que notre réunion est peut-être entravée par une ambiance trop officielle et que les commissaires ont peut-être certaines idées qui pourraient se révéler précieuses

[Text]

be beneficial to whoever wanted to listen to those tapes, so what I am saying is that perhaps you could have a more informal atmosphere in your future sessions so that people will want to vent their feelings and say something that will be beneficial.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am afraid the only problem with that is that the rules of our Committee and of the House of Commons generally do not make that possible, but I will suggest that we would be more than happy to discuss these questions with you afterwards. We are having lunch here in a very informal way and if you want to join us informally we would be pleased to have you do so and we can discuss this with you informally.

Mr. MacLeod: Is this an invitation?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Everyone pays for his own, including ourselves.

Mr. Langley, do you want to say anything else before I come back to the Commission? I felt all along that you had something to say.

Mr. Langley: No.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, I hope my colleagues on the Committee are impressed by what they hear today insofar as the economy of the Atlantic area is concerned. I have warned them that this is only a very slight indication of what they will hear when they get to P.E.I. Our economy is much worse there than it is even in Nova Scotia.

Professor MacLeod, you suggest in your brief that our municipalities are not able to provide the normal public services that should be enjoyed by the people living within them. We are interested, of course, in amending our Constitution. Do you suggest that in a new Constitution, for example, more taxing powers should be given to the municipalities so that they could raise more money to provide these essential public services? Do you think that is a solution?

Mr. MacLeod: In general I am somewhat opposed to a proliferation of taxing powers. It seems to me that the thing gets awfully complicated. Something definitely has to be done with respect to our municipalities. For instance, our municipalities still impose a property tax. In Cape Breton 85 per cent of the home dwellers own their own homes. This came about by a freak of history. The companies that were here built what they called company houses, so you have a lot of cheap houses built. The majority of the people who own these houses are people of very low incomes and pensioners. Our municipalities still impose a property tax in order to finance their share of education, which is absolutely ridiculous. A man who receives a pension of \$125 a month, or whatever it is, has to pay out of that a contribution to education and welfare services. Certainly this kind of thing cannot go on. It is a question of more taxation for municipalities. In general we favour local power but I

[Interpretation]

pour tous. Aussi, à mon avis, il faudra peut-être faire moins de cérémonie au cours des prochaines réunions afin que les gens qui ont quelque chose à dire puissent le faire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crains que le Règlement de notre Comité et de la Chambre des communes ne nous le permette pas, mais j'aimerais ajouter que nous serions très heureux de discuter ces questions avec vous par la suite. Nous allons déjeuner d'une façon non officielle et si vous désirez vous joindre à nous, sans cérémonie aucune, cela nous ferait plaisir.

M. McLeod: C'est une invitation?

Le coprésident (M. MacGuigan): Tout le monde paie son repas, nous y compris.

Monsieur Langley, avez-vous quelque chose à ajouter avant que je ne passe la parole aux membres de la commission? J'ai eu l'impression que vous vouliez nous dire quelque chose.

M. Langley: Non.

Le coprésident (M. MacGuigan): Parfait. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Monsieur le président, j'espère que mes collègues du Comité seront fortement impressionnés par ce qu'ils ont entendu aujourd'hui en ce qui concerne l'économie de la région de l'Atlantique. Je les avais avertis que ce n'était rien encore à comparer à ce qu'ils auraient à entendre au sujet de l'Île du Prince-Édouard. Notre situation économique est encore bien plus désastreuse que celle de la Nouvelle-Écosse.

Monsieur MacLeod, dans votre mémoire, vous laissez entendre que les municipalités ne sont pas en mesure d'assurer les services publics auxquels les habitants ont droit. Bien sûr, nous nous intéressons à la réforme constitutionnelle. Pensez-vous qu'une nouvelle Constitution pourrait donner, par exemple, tout le pouvoir d'imposition aux municipalités afin qu'elles puissent mobiliser les fonds leur permettant d'assurer des services publics essentiels? Pensez-vous que ce soit là une solution valable?

M. McLeod: Règle générale, je m'oppose à la prolifération des pouvoirs d'imposition. C'est déjà assez compliqué pour moi. Évidemment, il faut faire quelque chose pour nos municipalités. Les municipalités, par exemple, imposent les propriétés. Au Cap-Breton, 85 p. 100 des familles possèdent leur propre maison. C'est un tour que nous a joué l'histoire. Les sociétés qui s'implantaient ici construisaient des logements. Il s'ensuit que nous avons un grand nombre d'habitations modestes. La majorité des gens qui possèdent ces maisons n'ont que des revenus très faibles ou sont à la retraite. Or, nos municipalités les imposent toujours en vue de réunir les fonds nécessaires à l'enseignement, ce qui est ridicule au plus haut point. Une personne qui reçoit tous les mois une pension de \$125 doit verser une contribution pour l'enseignement et les services de bien-être social. Il est clair que cette situation ne peut se perpétuer indéfiniment. La question n'est pas de donner plus de pouvoirs d'imposition aux

[Texte]

had hoped that we would be able to find a way of instituting a centralized tax. As I say, it would have to be income tax and corporation tax, which is a progressive type of taxation, but it is not practical to have municipalities handling these sorts of taxations. There must be some way for the central power to distribute this money through local agencies so that we do not get some sort of a brave new world where you have a central government making all the decisions. We do not want that. Practically speaking, though, we realize that there has to be centralized financing and we hope that perhaps your Committee can find ways of filtering down decision-making to local levels. On the local level you have people who can influence the educational system and school boards and different things like this, but I certainly do not want to see any more taxing at the lower levels.

Mr. McQuaid: As I understand it, then, you favour some extended powers being given to the municipalities; not necessarily taxation powers but...

Mr. MacLeod: To municipalities, yes, more powers to municipalities, but perhaps a revised system. It appears that the municipalities in each province are different. However it is done, there should be more power at the local level.

Mr. McQuaid: I just have one more question, Mr. Chairman. Mr. MacLeod, your brief seems to suggest that in unity there is strength.

Mr. MacLeod: Yes. It is pro-Confederation, pro-unity.

Mr. McQuaid: May I have your views on Maritime union.

Mr. MacLeod: As previous speakers have mentioned, on the question of Maritime union it seems that you have a lot of weak people banding together. Each of us is very small and even when we get together we will still be a small province.

Finally, I would like to see more collaboration in the Atlantic region, more sharing of administration, more sharing of facilities. We certainly must strive towards that but it might be a bit precipitate right at this moment to have a political union because I am afraid that if we did bring about a political union that in the long run we would be weaker. I am afraid that people who are in the federal system would not get down to our basic problem, which is the sort of thing I am trying to outline.

Mr. McQuaid: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will let Mr. Lachance and Mr. Brewin ask brief questions. Now, I understand we also have the pleasure of a visit from a television cameraman. One of the peculiarities of our Committee system and the rules of Parliament is that we cannot allow any pictures to be taken or any recordings made while the session is on. If they are ready we could take a recess for a minute or so in order for them to take a picture which will include the audience as well, or if they prefer we can wait until the end of the session. May

[Interprétation]

municipalités. En général, nous appuyons les pouvoirs locaux mais j'espère que nous pourrions trouver le moyen d'instaurer un impôt centralisé. Il s'agit d'impôt sur le revenu de particuliers ou sur le revenu des sociétés qui tous deux sont des impôts progressifs, mais les municipalités ne pourraient prendre en charge ces impôts. Le pouvoir central doit arriver à répartir ces fonds parmi les organismes locaux sans que nous en arrivions au meilleur des mondes où le gouvernement central prendrait toutes les décisions. Ce n'est pas dans notre intention. Toutefois, sur le plan pratique, nous reconnaissons la nécessité d'un financement centralisé et nous espérons que votre Comité trouvera le moyen de faire participer au processus décisionnaire les autorités locales. Au niveau local, certains individus peuvent exercer une influence sur l'enseignement et les commissions scolaires, mais ils ne désirent certainement pas avoir plus d'impôts à payer.

M. McQuaid: Si je comprends bien, vous aimeriez que des pouvoirs plus étendus soient confiés aux municipalités, pas nécessairement des pouvoirs d'imposition mais...

M. McLeod: Oui, il faudrait confier plus de pouvoirs aux municipalités, peut-être dans le cadre d'un nouveau système. Il semble que dans chaque province, les municipalités jouissent d'un statut différent. Malgré tout, il faudrait étendre les pouvoirs au niveau local.

M. McQuaid: J'aurais une dernière question, monsieur le président. Monsieur McLeod, votre mémoire laisse entendre que l'union fait la force.

M. McLeod: Certainement, nous nous prononçons en faveur de la Confédération et de l'unité.

M. McQuaid: Pourriez-vous nous donner votre avis sur l'Union maritime?

M. McLeod: Les orateurs précédents l'ont déjà dit, l'Union maritime est en quelque sorte une association de parents pauvres. Nous ne sommes pas très importants, même si nous nous réunissons, nous ne constituons qu'une petite province.

En définitive, j'aimerais voir une collaboration plus étroite entre les provinces de l'Atlantique, ce qui permettrait un partage des responsabilités administratives et des services publics. C'est vers cet objectif que doivent tendre nos efforts, mais à l'heure actuelle, il serait peut-être prématuré d'organiser une union politique qui pourrait nous affaiblir à long terme. Je crains que les responsables sur le plan fédéral ne pourraient comprendre notre problème fondamental, que j'essaie de vous décrire.

M. McQuaid: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je permettrai à MM. Lachance et Brewin de poser quelques brèves questions. D'après ce que je vois, les gens de la télévision nous font l'honneur d'une visite. Les exigences de notre Comité et le règlement du Parlement interdisent les photos ainsi que les enregistrements au cours des séances. Si les gens de la télévision sont prêts, nous pourrions ajourner un instant afin de nous permettre de faire des prises de vue avec le public ou s'ils le préfèrent, ils pourront attendre la fin de la séance. Pourrais-je savoir quelle est leur in-

[Text]

I have some indication of what they would like to do? I think it might perhaps be more convenient afterwards, if that is all right with you. Mr. Lachance.

Mr. Lachance: First, Mr. Chairman, in all fairness I would say to the gentleman who talked about his local M.P. that his local M.P. is very well known in Ottawa, he is working very hard, and while he is not a member of the party to which I belong I can say that he is standing in the House of Commons very often—sometimes too often for me—and he is a very hardworking member of Parliament. Unfortunately a member of Parliament cannot visit every home in his constituency.

I agree wholeheartedly, Mr. Chairman, with the idea of a minimum guaranteed income. I support the idea that all levels of government should make every possible effort to provide work for every Canadian citizen, that they should have annual guaranteed incomes and that they should also help the underprivileged. I do not support the idea that we should provide the same type of help for those who are lazy or for those who do not want to work. This is my question. Do you not think that if we do provide annual guaranteed incomes to the lazy people and those who do not want to work that we will encourage more and more lazy people, and in the end we will end up with so many people who are getting government help that we will not be able to get the money to provide the minimum guaranteed income.

Mr. MacLeod: No.

Mr. Lachance: Why?

Mr. MacLeod: I think a lot of old women say things like that. We have to keep...

Mr. Lachance: I do not mind being told that I am an old woman because I respect old women.

Mr. MacLeod: I think that is a moralistic approach when I said they were mainly organizations and associations to keep everybody busy and keep them working. I just could not resist that. I did not mean you personally. I apologize if you took it personally.

Mr. Lachance: You do not have to apologize. I respect your opinion.

Mr. MacLeod: I say that anyone in social work who has worked with people who were unemployed and on welfare, and who are serious people, most of the time they will tell you that it is only a very small minority that do not want to work and do not want to do anything, and very often these cases...

Mr. Lachance: I disagree with you.

Mr. MacLeod: I will give you my own experience, which is all I can go from, and I will give you a scientific study which was made in New York. I could refer to that and I could send you a copy of it if you wish. When the question came up about a guaranteed annual income in the United States I believe they took about 1,000 or 2,000 welfare families as an experiment to see what would happen when they gave them a cheque every month. Before this the men had to go down to the welfare office to get an order, get tickets and all sorts of things like this, and they had people checking up to make sure that

[Interpretation]

tention? Ce serait peut-être plus approprié à la fin de la réunion, si cela ne vous fait rien. Monsieur Lachance.

M. Lachance: En premier lieu, monsieur le président, je me dois de dire à l'orateur précédent qui nous a parlé de son député que ce dernier est bien connu à Ottawa, qu'il travaille fort et bien qu'il ne soit pas affilié à mon parti, je dois reconnaître qu'il est souvent à la Chambre des communes, peut-être un peu trop selon moi et qu'il est vraiment un membre actif du Parlement. Malheureusement, un député ne peut rendre visite à chaque foyer de sa circonscription.

Monsieur le président, je me rallie avec enthousiasme à la proposition concernant un revenu minimum garanti. J'appuie la suggestion selon laquelle tous les paliers du gouvernement devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir afin d'assurer à chaque citoyen canadien un emploi et un revenu annuel garanti et ainsi de venir en aide aux défavorisés sur le plan social. Je ne crois pas que nous devrions donner la même aide aux paresseux et à ceux qui ne veulent pas travailler. Voilà ma question: ne pensez-vous pas que si nous assurons un revenu annuel garanti aux paresseux nous encouragerons cette catégorie de gens et qu'à la fin, bon nombre de personnes feront appel à l'assistance du gouvernement, et nous ne pourrions plus financer un revenu minimum garanti.

M. McLeod: Non.

M. Lachance: Pourquoi?

M. McLeod: Je crois que ce sont là des commérages de vieille femme. Nous devons...

M. Lachance: Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'on me traite de vieille femme parce que je les respecte.

M. McLeod: Je pensais surtout aux organismes et aux associations qui œuvrent afin que tout le monde soit actif et travaille. Je n'ai pu y résister. Je ne vous visais pas personnellement. Je vous prie de m'excuser.

M. Lachance: Vous n'avez pas à vous excuser. Je respecte votre opinion.

M. McLeod: Je crois que toute personne qui fait du travail social avec les chômeurs, les gens qui reçoivent l'assistance publique vous diront la plupart du temps qu'il n'y a qu'une petite minorité qui ne veut pas travailler et bien souvent ces cas...

M. Lachance: Je ne suis pas d'accord avec vous.

M. McLeod: Je vous parlerai de ma propre expérience et je vous référerai à une étude qui a été menée à New-York. Je pourrai vous en envoyer un exemplaire, si vous le désirez. Lorsque les États-Unis ont envisagé un revenu annuel garanti, on a fait une expérience sur 1,000 ou 2,000 familles d'assistés sociaux en leur remettant un chèque tous les mois. Auparavant, ces personnes devaient se rendre au bureau de l'assistance sociale pour avoir droit à des prestations et on vérifiait si l'épouse ne travaillait pas. Ils étaient espionnés en quelque sorte. De toute façon, on leur a remis un chèque tous les mois en

[Texte]

if they were getting welfare that the wife was not working. They had spies around, and this sort of thing. Anyway, every month they gave them a cheque and they said, "Here is the money. You are not working. Here is an amount of money. It is a guaranteed cheque", and do you know what most of the families did with the money? They paid their bills. Most of them had bills and they paid them, and they found that eventually those who could get jobs did get jobs and they admitted it because you have to do that for income tax. Welfare people are not smart enough to practise income tax evasion. It is usually the smarter professional people who are capable of doing that, so you have a control there. It was found that in this experimental case the vast majority of these welfare cases used the money to better themselves and as soon as they got on their feet and got a job they stopped taking it. So, I give you an experiment that was made on the one side and on the other side I give you my personal opinion, my view of people. That is the only way I can answer.

Mr. Lachance: This is my final question, Mr. Chairman. When we talk about families we are speaking about people who are living together and they are usually good citizens, but a lot of people have no families. They do not want to raise any children and they do not want to get married. They just want to do nothing, period, and there are a lot of these people in Montreal. I do not know if there are any here, but...

Mr. MacLeod: I doubt it!

Mr. Lachance: ... there are plenty in Montreal.

Mr. MacLeod: With any group of citizens that you come up with there is going to be a percentage of those people who are going to abuse it. There are a percentage of people who are going to abuse the present welfare system. There are a percentage of people who are abusing unemployment insurance, and if you put in a guaranteed annual income there will be a percentage of people who will abuse it, but it is better to accept it than not do it because the benefits are worth the amount of abuse.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last questioner will be Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I preface my question by remarking that I come from the Province of Ontario, as you do, and I would like to say that I at least—and I think many people in my province—accept the philosophy of regional equality which appears in your brief. Having said that, I would like to ask a question that relates to our problem on this Committee. You have made certain suggestions. One is a guaranteed annual income, and I do not think there is any constitutional problem with that. However, you also suggest that the central or federal government should guarantee to moderate-sized communities—presumably municipalities—educational facilities, health services and recreational facilities. I wonder if you have given any attention to the problem that the provinces have had in the past, at any rate, of traditionally and jealously guarding their control over these and they have not sought or permitted or tolerated the idea of federal intervention. Do you favour some change in our Constitution which would clarify the

[Interprétation]

leur disant: «vous ne travaillez pas, voilà de l'argent». Savez-vous ce que la plupart des familles ont fait avec cette argent? Ils ont payé leurs dettes. Par la suite, on a découvert que ceux qui pouvaient trouver un emploi le disaient car on pouvait s'en rendre compte par l'impôt sur le revenu. Les assistés sociaux ne sont pas assez intelligents pour éluder l'impôt sur le revenu. C'est plutôt le propre des professions libérales. Au cours de cette expérience, on a découvert que la majorité des assistés sociaux employaient l'argent qu'on leur remettait pour améliorer leur situation et dès qu'ils étaient remis sur pied, ils trouvaient un emploi et se passaient des prestations. Voilà donc une expérience et j'ajoute mon avis personnel. C'est la seule façon que je puisse vous répondre.

Mr. Lachance: Une dernière question, monsieur le président. Lorsque nous parlons de famille, il s'agit de personnes qui vivent ensemble et qui sont généralement de bons citoyens, mais bien des particuliers n'ont pas de famille. Ils ne veulent pas élever d'enfants ni se marier. Ils ne désirent qu'une chose: Ne rien faire et je crois qu'il y a beaucoup de personnes dans cette catégorie à Montréal. Je ne sais s'il y en a ici mais...

Mr. McLeod: J'en doute!

Mr. Lachance: ... il y en a beaucoup à Montréal.

Mr. McLeod: Vous pourrez prendre n'importe quelle catégorie de citoyens, il y a un certain pourcentage de personnes qui abusent de l'assistance publique actuelle. Il y en a d'autres qui profitent de l'assurance-chômage et si vous garantissez un revenu annuel, il y en aura un certain pourcentage qui en abusera, mais pourquoi ne pas l'accepter étant donné que les avantages compensent largement les abus.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Brewin sera le dernier à poser des questions.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais introduire ma question en vous disant que je viens de l'Ontario, tout comme vous, et je pense que bon nombre de particuliers dans ma province acceptent le principe de l'égalité régionale que vous défendez dans votre mémoire. A présent, j'aimerais poser une question touchant au problème de notre Comité. Vous avez fait certaines propositions; en premier lieu, celle d'un revenu annuel garanti et je ne pense pas que cela soulève un problème constitutionnel. Par ailleurs, vous proposez également que le gouvernement central ou fédéral assure aux communautés modestes, sans doute aux municipalités, les établissements scolaires, les services de santé et les installations récréatives. Je me demande si vous vous êtes arrêtés aux problèmes rencontrés par les provinces par le passé en gardant jalousement leurs privilèges et en ne tolérant pas d'ingérence du gouvernement fédéral. Seriez-vous partisan d'une modification constitutionnelle qui préciserait le droit de communication, voire les rapports directs entre

[Text]

right of communication at least, and perhaps direct relationships, between the federal or central government and the local municipalities? I think that is a problem that we have to face.

Mr. Kenzie MacNeil (Researcher for Research, Information and Action at Xavier, Xavier College, Sydney, N.S.): I would like to answer that in part at least. Probably a large part of the reason that these provinces have been so zealously guarding what they consider their big things, such as education, health and recreation services, is partly due to the fact that they ensure their political existence, especially in this area. With regard to educational and health facilities in this area, they are terrible. We have sort of been cut off in that respect and yet in every recurring election the province will perhaps use these things as platforms to ensure their political existence. We see no future in education and health services coming from the province.

Mr. Brewin: Just to summarize, do you say there should be, by constitution, some right of federal intervention in these fields that you have mentioned?

Mr. MacNeil: Yes.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Did you want to make a final comment on that?

Mr. MacNeil: Another thing is that you were asking Professor Dudley a question about what you are going to do after this? How are you going to follow it up? Are you going to grant us a guaranteed annual income? Where do we go from there to ensure that our political power will not be lost?

The only think that I can say right off the top of my head is that we have come here and presented these briefs with the intention of attacking the principles that are incorporated in the constitution and not, as we have said before, on the legality of the situation. It is obvious that you are going to have to ensure some kind of political equality in the confederation. We do not have that political equality in Parliament now but you will have to ensure that, otherwise there will still be no sense in our belonging to this union.

Mr. Ryan: It surprises me that nobody has mentioned the answers. With respect to regional economic disparity it seems to me that you are talking about political and educational disparities. There is no need of discussing the constitutionality of it because in Ottawa you already have a very good organization or department—the Department of Regional Economic Expansion—and I believe if the government had the guts to put teeth into it that it could be really effective. As it now stands I do not think it will be effective, and it should be.

Mr. Brewin: It does not deal with education, recreational facilities or health, does it?

Mr. Ryan: No. There is no point in having political equality if we do not have economic equality.

[Interpretation]

le gouvernement fédéral et les municipalités locales? C'est là un problème que nous devons affronter.

M. Kenzie MacNeil (chargé de recherches, Information et action, Collège Xavier, Sydney, N.-É.): J'aimerais vous répondre, en partie du moins. Si les provinces ont gardé si jalousement leurs privilèges sacrés comme l'enseignement, les services de santé et les services récréatifs, cette situation découle peut-être du fait qu'elles assurent leur existence politique surtout dans ce domaine. En ce qui concerne les installations scolaires et sanitaires, les provinces sont des enfants terribles. On leur enlève beaucoup de pouvoir en cette matière et pourtant à chaque élection, c'est le motif qui permet aux provinces de sauvegarder leur existence sur le plan politique. Nous ne pensons pas que les provinces puissent assurer un avenir à l'enseignement et aux services de santé.

M. Brewin: En résumé, vous pensez que la Constitution devrait prévoir un droit d'intervention fédérale dans les domaines que vous avez mentionnés?

M. MacNeil: Oui.

M. Brewin: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous conclure?

M. MacNeil: Il y a autre chose. Vous avez posé à M. Dudley une question pour savoir ce que vous devriez faire ensuite? Irez-vous jusqu'au bout? Allez-vous mettre en œuvre un revenu annuel garanti? Si tel est le cas, comment ferons-nous pour assurer notre pouvoir politique?

Tout ce que je puis vous dire, au pied levé, c'est que nous vous avons présenté ces mémoires dans l'intention de réfuter les principes émanant de la Constitution et non dans l'intention de discuter les aspects légaux de la situation. Il est manifeste que vous devrez assurer une certaine forme d'égalité politique au sein de la Confédération. Cette égalité politique n'existe pas au Parlement à l'heure actuelle, mais il faudra l'assurer, sinon nous n'aurons plus aucune raison de participer à l'union.

M. Ryan: Je suis quelque peu étonné de n'avoir entendu personne présenter des réponses à ces problèmes. Pour ce qui est des disparités économiques régionales, il me semble que vous parlez de disparités politiques et scolaires. Il n'a pas lieu d'analyser le caractère constitutionnel de ces questions, étant donné qu'à Ottawa, il y a déjà sur pied un excellent ministère, celui de l'Expansion économique régionale si le gouvernement faisait ce qu'il faut pour lui donner l'autorité nécessaire, il pourrait se révéler vraiment efficace. Dans les conditions actuelles, je doute qu'il puisse l'être.

M. Brewin: Il ne s'occupe pas de l'enseignement, d'installations récréatives ou sanitaires, n'est-ce pas?

M. Ryan: Non. L'égalité politique sans égalité économique ne fait aucun sens.

[Texte]

• 1335

Mr. Osler: Could you elaborate on that? What is the matter with DREE?

Mr. Ryan: I beg your pardon?

Mr. Osler: Could you elaborate on what is the matter with DREE? Not for its own sake, that is regional economic expansion—the Department of Regional Economic Expansion—not for its own sake, but to show the weaknesses in the system?

Mr. Ryan: I do not think it applies, sir. I think that each should progress to the point of need. I think that if Ottawa really tried to eliminate regional economic disparities by programs which would develop each segment of Canada to attain its potentialities, all our political problems would be cleared up, because economics and politics are very much related. They have to be.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin, have you finished?

Mr. Brewin: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: You did not think that DREE had the guts to go ahead and do certain things. You felt, therefore, that it was short-falling or being a failure. What sort of things would you like to see them do?

Mr. Ryan: I would like to see them sort of expand the idea of growth centres.

As it now stands, though, somebody has said that the Maritime union could not be effected because we would have three poor areas joined together which would sort of drag it down, but with the growth-centre idea you have to have the potential. You have to have something there already in order to move ahead.

I disagree with this. I think that the government should take the places that do not have the potential right now and develop something which would give us potentials and then we could get them to move on it. For instance, in Nova Scotia, Halifax and the Strait of Canso are designated growth centres. What happens to Cape Breton in this? We are left out in the cold. Why do we not just separate from Canada? We might as well. Why not?

Mr. Osler: You have nothing else to go to?

Mr. Ryan: That is right. We have Devco, but what is that? They have done nothing for us, so far. They are running into trouble.

Mr. Osler: You are not designated as a growth area?

Mr. Ryan: No, sir, we are not. The Strait of Canso is, and therefore they have some hope. But we are not, and therefore what are we going to do?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I hate to end the meeting on such a pessimistic note but perhaps that is the realism of the situation and that may be as good a point as any on which we might end.

[Interprétation]

M. Osler: Pourriez-vous nous donner quelques éclaircissements? Que se passe-t-il au ministère de l'Expansion économique régionale.

M. Ryan: Je vous demande pardon?

M. Osler: Pourriez-vous nous dire ce qui ne va pas au ministère de l'Expansion économique régionale? Je ne parle pas du ministère comme tel, mais bien des faiblesses du système.

M. Ryan: Là n'est pas la question. Il faut procéder selon les besoins. Je pense que si Ottawa essayait vraiment d'éliminer la disparité économique régionale grâce à des programmes de développement, qui permettraient à chaque région du Canada de réaliser son potentiel, les problèmes politiques disparaîtraient d'eux-mêmes parce que l'économie et la politique sont étroitement liées.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous terminé, monsieur Brewin?

M. Brewin: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Vous ne pensez pas que le ministère de l'Expansion économique régionale a assez de volonté pour aller de l'avant. Aussi, vous pensez qu'il n'est pas à la hauteur de sa tâche. Que pensez-vous qu'il devrait faire?

M. Ryan: J'aimerais qu'il développe des centres d'expansion.

Quelqu'un a dit que l'Union maritime, sous sa forme actuelle, ne pouvait pas être une réussite parce que l'Association des trois régions pauvres l'amènerait à sa perte et que si l'on mettait en œuvre les centres d'expansion, on disposerait du potentiel nécessaire, étant donné que pour progresser, il faut partir de quelque chose.

Ce n'est pas là mon opinion. J'estime que le gouvernement devrait développer les régions qui ne disposent pas du potentiel nécessaire, ce qui nous permettrait de progresser. En Nouvelle-Écosse, par exemple, Halifax et le détroit de Canso ont été désignés comme des centres d'expansion. Qu'en est-il du Cap Breton? On nous laisse tomber. Pourquoi ne pas nous dissocier du Canada?

M. Osler: Vous n'avez rien d'autre?

M. Ryan: Bien sûr, nous avons la Devco mais jusqu'ici elle n'a rien fait pour nous. Elle éprouve beaucoup de difficultés à l'heure actuelle.

M. Osler: Vous n'avez pas été défini comme une région d'expansion?

M. Ryan: Non, monsieur. Le détroit de Canso est une région d'expansion, aussi, il leur reste quelques espoirs. Toutefois, ce n'est pas notre cas, et nous nous demandons ce que nous allons faire?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je regrette de terminer les délibérations sur une note aussi pessimiste, mais c'est peut-être là le vrai visage de la situation et comme de toute façon nous devons terminer, autant le faire

[Text]

We are very pleased with the number of briefs and the quality of briefs which we have received here in Sydney, which we understand is Nova Scotia's second city. We are pleased to have come among you and that you have made this contribution to our Committee's work. I would like especially at this time, since we have not previously thanked them, to thank Professor MacLeod, Mr. Ryan and Mr. MacNeil for their very fine presentations to us.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

maintenant. Nous sommes très satisfaits de la présentation du mémoire que nous avons reçu ici à Sydney, qui est sans doute la deuxième ville de la Nouvelle-Écosse. Nous sommes heureux d'avoir passé quelque temps avec vous et nous vous savons gré de votre participation aux travaux des Comités. Comme jusqu'ici nous n'en avons pas encore eu l'occasion, j'aimerais remercier MM. MacLeod, Ryan et MacNeil pour leurs brillants exposés.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Issue No. 4

Wednesday, October 21, 1970—Antigonish, N.S.

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 4

Le mercredi 21 octobre 1970—Antigonish, N.-É.

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

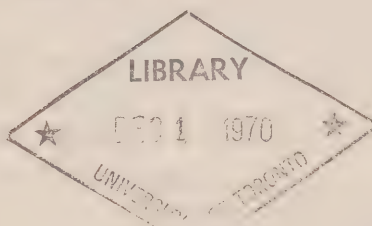
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Thompson
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, October 21, 1970
(6)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada, met this day at 8.10 p.m. in the Auditorium of the Nicholson Hall, St. Francis Xavier University, Antigonish, Nova Scotia.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan presided.

Members present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Cameron and Yuzyk. (2)

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, Marceau, MacGuigan, McQuaid and Osler. (10)

Attending: David L. McWilliam, Legal Advisor; Mr. Jacques Malouin, Economic Advisor; and Richard Gervais, Executive Assistant.

Witnesses: Mr. David G. MacLean, St. Francis Xavier University and Mr. W. Patrick Sullivan, St. Francis Xavier University, Antigonish, Nova Scotia.

The Joint Chairman made an introductory statement and introduced the members of the Committee to the public.

He presented His Honour John H. Macdougall, the Mayor of Antigonish, who welcomed the Committee to the city.

The Joint Chairman then introduced the first witness, Mr. David G. MacLean, a fourth year student, majoring in political science at St. Francis Xavier University. Mr. MacLean presented his brief, which was duly read into the record. A question period followed.

During the question period, at the invitation of the Joint Chairman, Miss Dorothy Campbell, Messrs Stephen Boyd and W. Patrick Sullivan made statements from the floor.

Upon conclusion of the question period, Mr. MacLean was thanked by the Joint Chairman for his presentation.

The Joint Chairman introduced the second witness, Mr. W. Patrick Sullivan, also a fourth year student, majoring in political science at St. Francis Xavier University, who read his brief into the record and was then questioned on its contents.

During the question period, at the invitation of the Joint Chairman, Dr. T. W. Gorman, M.D. delivered a prepared statement from the floor and Dr. John Stewart, Messrs. Paul E. Cuddihy, Kingsley Brown, Robert Schwab and Claud Bourque asked questions.

Upon conclusion of the questions, Mr. Sullivan was thanked for his paper.

At 10.55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Joint Chairman.

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 21 octobre 1970
(6)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 8 h 10 du soir à l'auditorium du Nicholson Hall, université St-François-Xavier, Antigonish (Nouvelle-Écosse).

Le coprésident M. MacGuigan occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: MM. les sénateurs Cameron et Yuzyk. (2).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, Marceau, MacGuigan, McQuaid et Osler. (10)

Aussi présents: MM. David L. McWilliam, conseiller juridique; Jacques Malouin, conseiller économique; et Richard Gervais, adjoint exécutif.

Témoins: MM. David G. MacLean, Université St-François-Xavier et W. Patrick Sullivan, Université St-François-Xavier, Antigonish (Nouvelle-Écosse).

Le coprésident fait une déclaration et présente les membres du Comité.

Il présente M. John M. MacDougall, maire d'Antigonish, qui souhaite la bienvenue à Antigonish aux membres du Comité.

Le coprésident présente le premier témoin, M. David G. MacLean, étudiant en quatrième année de science politique à l'Université St-François-Xavier. M. MacLean présente son mémoire, lequel est inscrit officiellement au dossier. Une période de questions suit:

Au cours de l'interrogatoire, sur invitation du coprésident, M^{lle} Dorothy Campbell, MM. Stephen Boyd et W. Patrick Sullivan font des déclarations.

L'interrogatoire terminé, le coprésident remercie M. MacLean.

Le coprésident présente le deuxième témoin, M. W. Patrick Sullivan, également étudiant en quatrième année de science politique à l'Université St-François-Xavier. Celui-ci fait lecture de son mémoire et il répond aux questions.

Au cours de l'interrogatoire, sur invitation du coprésident, le docteur T. W. Gorman fait une déclaration et le docteur John Stewart et MM. Paul E. Cuddihy, Kingsley Brown, Robert Schwab et Claude Bourque posent des questions.

L'interrogatoire terminé, on remercie M. Sullivan de son témoignage.

A 10 h 55 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du coprésident.

Le cogreffier du Comité

Patrick. J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 21, 1970

• 2010

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Ladies and gentlemen. It is a great pleasure for me to call to order here in Antigonish and at St. Francis Xavier University a meeting of the special joint committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada. We have perhaps more ties with St. Francis Xavier than most of the other places that we visited. Two of the members of our Committee are graduates of this university, Mr. Melvin McQuaid, Member from Prince Edward Island, and Mr. Warren Allmand, former President of the student body of this university. Also, the legal adviser to our Committee, in order to keep us on the straight and narrow legal path, has been drawn from the ranks of your graduates and is a former editor of your newspaper and a Rhodes scholar from this university, Mr. David McWilliam.

The last time I was here personally, some 15 years ago, I recall a great speech by Senator Grattan O'Leary. At that time he was not a Senator but he was addressing the graduating class and was well known to Canadians everywhere. Since that time he has chosen to accept an appointment to the Senate and is now one of our parliamentary colleagues. I was not sufficiently influenced by his speech to join his party but I was sufficiently influenced to remember that occasion over these years with a great degree of pleasantness.

This is an official meeting of a parliamentary committee. As such we have available, unfortunately only for the members of the Committee, a simultaneous translation in both official languages, and we also have available to us the process of recording everything which is said here tonight. What is recorded is subsequently transcribed and published in the Minutes of Proceedings of this Committee. So, if you want to have your name officially inscribed on the records of Canada's Parliament, your chances will be to seize one of those microphones that are placed there later on in the evening.

Our technique is to invite a witness to present his brief to us, and after the witness has presented his brief and has submitted to brief questioning by members of the Committee, we then invite those of you out there to add your comments or questions to those which have already been made. Now, without further introduction, I would like to call on the Mayor of Antigonish, Mr. John H. MacDougall, who I understand would like to say a few words by way of introduction to us. Mayor MacDougall.

Mr. John H. MacDougall (Mayor, Antigonish): My role, my involvement, Mr. Chairman, distinguished visitors, ladies and gentlemen, is very brief and very simple but nonetheless very meaningful and very sincere. I should like, on behalf of the community, the town of Antigonish, as Mayor of Antigonish, I should like to extend a most cordial welcome to the honourable members of the Canadian Senate, the distinguished members of Parliament, members of the Canadian Parliament. It is our distinct wish and our distinct hope that you distinguished sirs enjoy yourselves, relax and generally have a good

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 21 octobre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, mesdames, messieurs. C'est avec plaisir que je vois réunis ici, à Antigonish à l'Université St. Francis Xavier le comité conjoint spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada. Peut-être avons-nous des liens plus étroits avec St. Francis Xavier qu'en tout autre endroit que nous avons visité. Deux des membres de notre Comité sont des diplômés de cette université: M. Melvin McQuaid, député de l'Île-du-Prince-Édouard et M. Warren Allmand, ancien président de la société des étudiants de l'Université. Notre conseiller juridique, M. David McWilliam chargé de nous maintenir sur la voie étroite de la légalité, a été choisi de même parmi vos diplômés; il est ancien éditeur de votre journal et un boursier Rhodes de St. Francis Xavier.

La dernière fois que je suis passé par ici, il y a une quinzaine d'années, j'ai entendu l'éloquence oratoire du sénateur Grattan O'Leary et je m'en souviens encore. Il n'était pas sénateur à l'époque, mais il s'adressait aux diplômés de l'Université et était très connu au Canada. Depuis, il a opté pour le Sénat et il est maintenant un de nos collègues au Parlement. Je n'ai pas été assez impressionné par son discours pour me rallier à son parti, mais je l'ai été assez pour m'en souvenir au cours de ces années.

Nous sommes réunis ici à titre de comité parlementaire officiel. A ce titre, nous disposons, hélas seulement pour les membres du Comité d'un service d'interprétation simultané dans les deux langues officielles, et tous nos débats sont également enregistrés. Les textes des bandes d'enregistrement sont ensuite transcrits et publiés dans les comptes rendus des délibérations et témoignages du Comité. Par conséquent, si vous tenez à ce que votre nom soit officiellement inscrit au compte rendu du Parlement canadien, il s'agit de vous emparer d'un des microphones installés dans la salle au cours de la soirée.

Vous pensez donc de la façon suivante: nous invitons un témoin à présenter un mémoire et, une fois qu'il a soumis son mémoire et a répondu brièvement aux questions que lui posent les membres du Comité, nous invitons les personnes présentes à ajouter leurs commentaires ou à poser des questions faisant suite à ce qui précède. Maintenant, je voudrais sans plus attendre céder la parole au maire d'Antigonish, M. John H. MacDougall, qui aimerait ouvrir la séance par un bref préambule. M. le maire MacDougall.

M. John H. MacDougall (maire d'Antigonish): Le rôle que je suis appelé à jouer, monsieur le président, distingués visiteurs, mesdames et messieurs, est très simple mais d'une grande portée néanmoins et je le fais avec beaucoup de sincérité. Je désire vous souhaiter, au nom de la localité, de la ville d'Antigonish, en ma qualité de maire d'Antigonish, la plus cordiale bienvenue aux honorables membres du Sénat canadien, aux distingués députés, et représentants du Parlement du Canada. Nous désirons et espérons que vous jouirez vraiment de notre hospitalité, que vous pourrez vous détendre et vous di-

[Texte]

time while here. It is our further wish that your deliberations, not only here tonight but throughout your Canadian tour, will result in meaningful discussion that will lead to changes in our Canadian constitution that will result, of course, in a better Canadian way of life. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. It was very kind of your Mayor to come here and to say those words to us. Now, I would like to invite the students who are to give the brief on the Senate to come forward, and while they are coming forward I will introduce to you the members of the Committee. My own name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario, but perhaps I should add that I come from Charlottetown and am a graduate of your friendly rival, St. Dunstan's University. Representing the Senate there this evening we have the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta. We also have Senator Paul Yuzyk from Fort Garry in the Province of Manitoba. From the House of Commons you have a graduate, Mr. Warren Allmand, representing Notre-Dame-de-Grâce from the City of Montreal; the Honourable Martial Asselin representing Charlevoix in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin from Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale, Brandon-Souris in Manitoba; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth. Mr. Gibson is married to a young lady from New Glasgow. Mr. Georges Lachance from Lafontaine in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; another of your very distinguished graduates, a former Attorney General of the Province of Prince Edward Island, Mr. Melvin McQuaid, Cardigan in Prince Edward Island; and last but not least, Mr. E. B. Osler from Winnipeg South Centre.

I am pleased to introduce as our first witness this evening Mr. David G. MacLean, a fourth-year student majoring in political science. We are pleased to have student briefs such as this. We had several last night in Acadia and we are looking forward to the two which we will hear here this evening. We think it is a fine sign of the interest of the younger people of our country and what is to happen in our country and, without further introduction I would like to ask Mr. MacLean to present his brief. Mr. MacLean.

Mr. David G. MacLean (Student, St. Francis Xavier University, Antigonish, N.S.): Mr. Chairman.

I. Three Reasons Why The Role Of The Senate Requires Discussion.

This submission deals chiefly with proposals to change the legislative power, the membership, and the activity of the Senate. Since much of the dissatisfaction that brought on the present examination of Canada's constitution relates directly to Canada's federal structure, and since the Senate, not the House of Commons, is the House of the Parliament of Canada that is constituted mainly on the basis of federalism, a central question to be answered in the course of this examination would appear to be. What is now the proper role of the Senate? There are three reasons, we submit with respect, why

[Interprétation]

vertir durant votre séjour ici. Nous désirons en outre que vos délibérations, non seulement ici ce soir mais partout au cours de vos déplacements au Canada, provoquent des débats qui éclairaient les esprits et amènent des changements de notre constitution canadienne dont l'heureux résultat sera, à n'en pas douter, un meilleur mode de vie au Canada. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup. Nous sommes touchés, monsieur le maire, par les bonnes paroles que vous avez dites à notre adresse. Maintenant, j'aimerais inviter les étudiants qui ont présenté des mémoires sur le Sénat à se présenter et, pendant qu'ils se rendent à la tribune, je vais vous présenter les membres du Comité. Je me nomme Mark MacGuigan et je représente la circonscription de Windsor-Walkerville en Ontario; mais peut-être ferais-je bien d'ajouter que je suis originaire de Charlottetown et que je suis diplômé de votre charmante rivale, l'Université St. Dunstan. Parmi les représentants du Sénat ici ce soir, permettez-moi de vous présenter l'hon. Donald Cameron, de Banff, Alberta. Nous avons aussi, au nombre de nos représentants, le sénateur Paul Yuzyk, de Fort Garry au Manitoba. Au nombre des députés, un de vos diplômés: M. Warren Allmand, député de Notre-Dame-de-Grâce de la ville de Montréal; l'hon. Martial Asselin du comté de Charlevoix dans la province de Québec; M. Andrew Brewin, de Greenwood; l'hon. Walter Dinsdale, de Brandon-Souris au Manitoba; M. Colin Gibson, de Hamilton-Wentworth. L'épouse de M. Gibson est originaire de New Glasgow. M. Georges Lachance, de Lafontaine dans la province de Québec, M. Gilles Marceau, de Lapointe au Québec; une autre sommité parmi vos anciens; autrefois procureur de la province de l'Île-du-Prince-Édouard: M. Melvin McQuaid, député de Cardigan en l'Île-du-Prince-Édouard; et, enfin, le dernier mais pas le moins important: M. E. B. Osler de Winnipeg-Centre-Sud.

Je suis heureux de présenter notre premier témoin ce soir, M. David G. MacLean, en quatrième année d'études spécialisées en sciences politiques. Nous apprécions beaucoup que des mémoires de ce genre nous soient soumis par des étudiants. Nous en avons entendu plusieurs, hier soir, à Acadia, et nous anticipons le plaisir d'en entendre deux ce soir. C'est un bon signe de l'intérêt que porte les jeunes aux affaires du pays et à sa destinée; je cède, sans plus la parole à M. MacLean. Monsieur MacLean.

M. David G. MacLean (étudiant, Université St. Francis Xavier, Antigonish, Nouvelle-Écosse): Monsieur le président.

Il y a trois raisons qui appellent des débats sur le rôle du Sénat.

Le mémoire que nous présentons traite, principalement, des propositions visant à modifier la structure législative, sa composition, et l'activité du Sénat. Étant donné qu'une grande part du malaise provoqué par l'étude présente de la Constitution du Canada se rattache directement à la structure fédérale canadienne, et étant donné que le Sénat, et non la Chambre des communes, est la Chambre du Parlement du Canada constituée en majeure partie en fonction du fédéralisme, une question visant à une mise au point, et qui doit trouver sa réponse au cours de cette étude, semblerait être celle-ci, quel est maintenant le rôle

[Text]

your Committee ought not to finesse this difficult question.

First, the reputation of the Senate has been low for generations despite the presence in that House of many distinguished persons. We can dismiss unkind comments uttered by some members of the House of Commons about "the other place" as expressions of jealousy; but when the public comes to take a leading institution of government lightly, the time obviously has come to ask what is wrong with that institution or with the information reaching the public.

Second, the Government of Canada, in its paper entitled, "The Constitution and the People in Canada", has suggested that, "The Senate could be partly selected by the federal government and partly selected by provincial governments. The method of selection of Senators by the provinces could be by nomination of the provincial governments, acting with or without the approval of their legislatures, depending on the provisions of each provincial constitution. The term of office for Senators could be limited to a specific number of years—perhaps six." Here is a specific proposal on which presumably a decision sooner or later will be made.

Third, there is a growing interest in the Senate as the place where the different regions of Canada could be influential. It can be agreed, we think, that many of the questions about the suitability of the *British North America Act, 1867*, for Canada in 1970 are prompted by maturing regionalism in Canada. This regionalism is not new. A hundred years ago the new Dominion of Canada—some term was needed to prevent confusion with the old Province of Canada—was thought of as comprising three divisions or regions, the "Lower Provinces", namely New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island; Canada East (Quebec); and Canada West (Ontario). These three regions are still distinct. To them we must now add two, perhaps three, others; Pacific Canada and the West, and perhaps Newfoundland. Growth and development have not homogenized the Canadian population; rather, growth and development have deepened regional outlooks, interests, and characteristics. There is nothing inherently deplorable about this.

But while we say that it is natural, even desirable, that Canadians in the different regions should not all be the same, we must submit that this maturing regionalism does make the political task more difficult. The diversity puts greater strains on our institutions and processes. And it challenges the understanding, the magnanimity, and the skill of our political leaders.

Those who are concerned about regionalism, either as spokesmen for particular regions or as disinterested observers, will be inclined to look to the Senate as the institution in which the regions might be represented better. They will be inclined to look to the Senators as the politicians by whom the regions of Canada might be reconciled. After all, they will argue, in 1970 the principle of Representation by Population gives 162 of the 262 seats in the House of Commons that are allotted to the provinces to two of the ten provinces. Now, that the reasons why the Canadian constitution should be a federal constitution, not a unitary constitution, are even stronger than they were in 1867—there now being five or six distinct regions or divisions, not three, and these now being more fully developed—a new emphasis should be put on the federal House in the Parliament. The inevita-

[Interpretation]

propre du Sénat? Trois raisons, nous le disons avec tout le respect voulu, militent en faveur de réponses sans finesse à cette question difficile de la part de votre comité.

Premièrement, le Sénat perd constamment de son prestige depuis des générations, en dépit de la présence de personnes de renom dans la Chambre haute. Nous faisons des commentaires désobligeants de certains députés à la Chambre des communes et de l'expression «l'autre place» comme des manifestations de jalousie; mais, quand le public en est rendu à considérer légèrement une institution nationale, il est temps de se demander ce qui fait défaut dans cette institution ou ce qu'il faut retenir des racontars qui parviennent au public.

Deuxièmement, le gouvernement du Canada, dans son étude intitulée: *La Constitution canadienne et le citoyen*, suggère: «Les sénateurs pourraient être choisis en partie par le gouvernement central et en partie par les gouvernements provinciaux. La sélection des sénateurs par les provinces pourrait être laissée aux gouvernements provinciaux, sujet ou non à l'approbation de la législature, suivant les dispositions des constitutions provinciales. Le mandat des sénateurs pourrait être limité à un nombre fixe d'années, six par exemple.» Voici une proposition précise qui amènera présumentôt ou tard une décision.

Troisièmement, on estime de plus en plus que le Sénat pourrait être le lieu où les différentes régions du Canada peuvent exercer leur influence. Je pense que nous sommes d'accord sur un point, c'est que nombre de questions relatives à l'applicabilité de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, au Canada en 1970, naissent du régionalisme progressif au Canada. Le concept du régionalisme n'est pas nouveau. Il y a une centaine d'années, le nouveau Dominion du Canada—un titre s'imposait pour ne pas le confondre avec l'ancienne province du Canada—était généralement considéré comme ayant trois divisions ou étant composé de trois régions: les provinces du bas Canada, soit le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île du Prince Édouard; l'est du Canada (Québec); et l'ouest du Canada (Ontario). Ces trois régions demeurent distinctes. Nous devons maintenant leur en adjoindre deux, peut-être trois autres: le Canada du Pacifique de l'ouest et, peut-être, Terre-Neuve. L'expansion et le développement n'ont pas unifié la population canadienne; l'expansion et le développement ont plutôt confirmé les perspectives, les intérêts et les caractères régionaux. Il n'y a en soi rien de déplorable en ceci.

Mais, alors que nous déclarons naturel et même désirable, que les Canadiens des diverses régions aient également leur personnalité distinctive, nous devons signaler que ce régionalisme adulte n'en fait pas la tâche politique moins difficile. La diversité pressure encore davantage nos institutions et nos moyens d'agir. Elle met aussi au défi les gens, la magnanimité et le talent de nos leaders politiques.

Ceux qui s'intéressent au régionalisme, soit comme porte-parole de régions particulières ou à titre d'observateurs intéressés, seront portés à considérer le Sénat comme étant une institution où les régions seraient mieux représentées. Ils seront portés à considérer les sénateurs comme des politiciens bien placés pour réconcilier les divers éléments canadiens. Après tout, argumenteront-ils, le principe de la représentation par la population donne en 1970, 162 des 262 sièges à la Chambre des communes à

[Texte]

bility that this argument—the argument that our growing regionalism requires the revitalization of the Senate—will be heard frequently is the third reason why we think your Committee will find it desirable to cope with the question, what is now the proper role of the Senate?

II. The Original Purpose Of The Senate.

The reputation of the Senate today is a direct result of the purpose for which it was established.

In the conferences leading up to the confederation of 1867, both the Lower Provinces and Canada East (Quebec) insisted that Representation by Population in a unicameral legislature would give the people of Ontario too strong a position within the new system. Consequently, the spokesmen of Canada West (Ontario) acquiesced in the proposal that there should be two Houses in the new national Parliament and that each of the three regions—the Lower Provinces, Quebec, and Ontario—should be given an equal number of representatives in the second chamber. In short, the work of the Senate was to be preventive. It was instituted chiefly to prevent the Cabinet and a majority in the House of Commons from making laws inimical to the distinctive identities of the Lower Provinces and Quebec. We know that the peril against which the Senate was erected never materialized. Instead of conspiring after 1867 to work towards a more unitary system of law and government in Canada at the expense of the less populous provinces, many of Ontario's politicians became engrossed in their own provincial politics, so that they became, not ardent advocates of a stronger government at Ottawa, but hot exponents of provincial rights. The fears of the statesmen from the Lower Provinces and from Quebec were unfounded. With Ontario arguing for provincial rights and the Judicial Committee of the Privy Council agreeing, the Senate was deprived of its chief constitutional function. Naturally, the status of the House declined; and very soon rising reformers, such as Wilfrid Laurier, began to pledge themselves to reform the Senate.

III. The Use Of The Senate As A "House Of The Regions" Questioned.

Those who contend that the less populous regions are not adequately represented now in the Parliament of Canada and that the remedy is the revitalization of the Senate would do well to recall that the original function of the Senate was preventative. Undoubtedly, if there had been an occasion, the Senate could have and would have prevented the enactment of laws harmful to the identities of the Lower Provinces and Quebec. But what those who nowadays advocate a strong Senate to give better representation to the less populous regions have in mind is not so much a preventing House as an initiating House. They believe that a strong Senate would get things done for the East, for the West, etc. Their basic assumption is that the House of Commons, which is loaded in favour of Ontario and Quebec, now controls the initiation of legislation and the establishment of administrative policy. The validity of their assumption, we submit, is highly questionable. How many of the public bills that find their way into the statute books originate among the private members of the House of Commons? How many important changes are made in those bills during their passage through the House of Commons? How many changes in the spending estimates, which are

[Interprétation]

deux des dix provinces. Les raisons voulant que la constitution canadienne soit une constitution fédérale et non une constitution unitaire, sont présentement encore plus impérieuses qu'elles ne l'étaient en 1867—car il existe aujourd'hui cinq ou six régions ou divisions distinctes et non trois, et elles sont dans un état plus avancé de développement—et on devrait porter plus d'intérêt à la Chambre haute du Parlement. L'argument que nous entendrons inévitablement—à savoir, que l'expansion régionale présuppose la réanimation du Sénat—et que nous entendrons fréquemment, est la troisième raison pour laquelle nous pensons que votre comité jugera désirable de régler la question que je pose: quel est présentement le rôle propre du Sénat?

II. La fonction primordiale du Sénat.

La réputation du Sénat aujourd'hui découle directement de la fonction qui lui a été dévolue.

Au cours des conférences qui ont précédé la Confédération de 1867, les provinces du bas Canada et l'Est du Canada (Québec) prétendaient que la représentation par la population en une Chambre législative unique conférerait trop de puissance à l'Ontario sous le nouveau régime. A leur insistance, les porte-parole de l'Ouest du Canada (Ontario) ont admis le principe des deux Chambres au Parlement national et que chacune de ces trois régions—les provinces du Canada, le Québec et l'Ontario,—devraient avoir un nombre égal de représentants dans la seconde Chambre. Bref, le travail du Sénat devait être présenté. Le Sénat a été institué principalement pour empêcher le Cabinet et une majorité à la Chambre des communes de décréter des lois uniques pouvant affecter les identités distinctes des provinces du bas Canada et du Québec. Nous savons que le péril contre lequel fut institué le Sénat ne s'est jamais manifesté. Loin de conspirer, après 1867 pour établir un régime plus unitaire de juridiction et de gouvernement au Canada au détriment des provinces moins peuplées, de nombreux politiciens de l'Ontario se sont enfoncés dans leur propre politique provinciale, si bien qu'ils sont devenus, non pas partisans d'un pouvoir dominateur à Ottawa, mais fervents défenseurs des droits provinciaux. L'appréhension des hommes d'État des provinces du bas Canada et du Québec n'était pas fondée. L'Ontario débattant les droits provinciaux et le comité judiciaire du Conseil privé conciliant, le Sénat fut privé de sa principale fonction constitutionnelle. Naturellement, le prestige de la Chambre a décliné, et bientôt, les réformateurs en marche, tels que Wilfrid Laurier, ont, à partir de ce moment, juré de réformer le Sénat.

III. La transformation du Sénat en «Chambre régionale» est disputée.

Ceux qui estiment que les régions moins peuplées ne sont pas adéquatement représentées à l'heure actuelle au Parlement canadien et que la façon d'y remédier est d'insuffler une nouvelle vigueur au Sénat, feraient bien de se rappeler que la fonction essentielle du Sénat en est une d'action préventive. Nul doute que si l'occasion s'était présentée, le Sénat aurait pu et aurait empêché la promulgation de lois de nature à nuire au caractère distinctif des provinces du bas Canada et du Québec. Mais les pensées qu'entretiennent présentement les partisans d'un Sénat plus ferme, en vue d'assurer une meilleure représentation aux régions moins peuplées ne sont pas

[Text]

tied directly to administration, are made as a result of suggestions in the House of Commons? Is it not the truth that the House of Commons audits the legislative proposals of the Cabinet and oversees the administrative conduct of the Ministers? Indeed, recently we were told by Senator Lamontagne that we ought not to take even the Cabinet too seriously; that if we are really determined to reach back to the true locus of power we must look into the top levels of the Public Service. By auditing and overseeing the work of the Cabinet—or the work of the Public Servants as presented to the Cabinet—the House of Commons promotes good government in a most important way. But nobody, we think, should regard that House as a body that makes key decisions in administration and legislation. We say this now because we are contending: first, that the importance of the large membership from Ontario and Quebec in the House of Commons easily can be overestimated, and second, that a revitalization of the Senate, even a revitalization that would make the Senate as influential as the House of Commons, would not assure access to power for the less populous regions.

IV. The Difficulty Of An Elected Senate.

Under our system of responsible government, a strong effort is made to make power and responsibility travel together. The Cabinet has ministerial power, but only so long as its proposals and explanations are found satisfactory by the House of Commons. In turn, the Cabinet is not expected to bear the responsibilities of office without concomitant power. When serious disagreement emerges between the Cabinet and the majority in the House of Commons, either of the two can break the deadlock by precipitating an election.

If Senators were elected by the people—and if the Senate elected was more than a pale reflection of the House of Commons—the question immediately would start, Which House is the authentic representative of the people? Or, put another way, To which House ought the Cabinet to be responsible?

It may be suggested that this constitutional difficulty could be removed by a provision that the defeat of government measures in the Senate would not be regarded as an expression of non-confidence. But this suggestion begs two questions. First, what Cabinet would be prepared to continue in office if it could not foresee a possibility of getting its principal business through Parliament? And second, how long would the House of Commons be willing to accept the veto by the Senate of bills that had carried in the House of Commons? The answers to both those questions are obvious.

Our conclusion is, then, that an elected Senate would be incompatible with the operation of responsible government.

V. Reasons Why The Senate Is Not Now A More Considerable House.

There seems to be general agreement among close observers that there are many able persons to be found in the Senate. The explanation of the reputation under which the Senate has suffered over the years must be sought elsewhere.

The basic explanation of the weakness of the Senate, we submit, is that its legal power is simply too great to

[Interpretation]

tant celles d'une Chambre préventive mais une Chambre instigatrice. Ils croient qu'un Sénat fortifié réalisera davantage pour l'Est, pour l'Ouest, et ainsi de suite. Ils fondent leurs hypothèses sur ce que la Chambre des communes, actuellement encombrée de représentants de l'Ontario et du Québec, oriente la législation et infuse sur la politique administrative. Le bien-fondé de leurs hypothèses, est, selon nous, fortement douteux. Combien de projets de loi se retrouvant dans les statuts ont été proposés par des députés de la Chambre des communes à titre de bill privé? Combien de changements importants qu'on a apportés à ces projets de loi émanent des membres de la Chambre des communes? A quel point sont affectées les appropriations relevant directement du pouvoir administratif, par suite de propositions faites en Chambre? N'est-il pas vrai que la Chambre des communes contrôle les propositions législatives du Cabinet et surveille les administrations confiées au ministre? En fait, le sénateur Lamontagne nous a dit récemment que nous ne devons pas prendre même le Cabinet trop au sérieux; que si nous sommes vraiment résolus à mettre le doigt sur le centre du pouvoir, nous devons le chercher aux échelons supérieurs de la Fonction publique. En vérifiant et en surveillant le travail du Cabinet—où les travaux des hauts fonctionnaires tels que soumis au Cabinet—la Chambre des communes assure l'administration efficace de la façon la plus importante. Mais nul ne doit, c'est notre avis, considérer cette Chambre comme un corps constitué dont les décisions seraient péremptoires en administration et législation. Nous sommes très affirmatifs sur ce point car nous prétendons que premièrement, le poids attribué au grand nombre de représentants de l'Ontario et du Québec à la Chambre des communes peut aisément être surestimé et, deuxièmement, que la réanimation du Sénat, même une réanimation qui rendrait le Sénat aussi influent que la Chambre des communes, ne donnerait pas accès au pouvoir aux régions moins peuplées.

IV. L'impasse d'un Sénat élu.

Sous notre régime actuel de gouvernement responsable, un grand effort est accompli pour faire du pouvoir et de la responsabilité des compagnons de route. Le Cabinet est investi du pouvoir ministériel, mais seulement dans la mesure où ces propositions et ces justifications sont satisfaisantes par la Chambre des communes. Par contre, le Cabinet ne doit pas assumer de responsabilités officielles sans pouvoir concomittant. Lorsque de graves dissensions divisent le Cabinet et la majorité des membres de la Chambre des communes l'un ou l'autre de ces corps nationaux peuvent dénouer la situation en forçant une élection.

Si les sénateurs étaient élus par le peuple—et que le Sénat soit autre chose qu'un pâle reflet de la Chambre des communes—la question se poserait immédiatement: laquelle des deux chambres représente effectivement le peuple? Ou, autrement formulé: auprès de quelle Chambre le Cabinet est-il responsable?

On répliquera peut-être que cette difficulté constitutionnelle peut être abolie par une disposition stipulant que la défaite des mesures proposées par le Gouvernement au Sénat ne soit pas considérée comme une expression de non-confiance. Mais cette objection suscite deux questions. Premièrement, quel Cabinet consentirait à demeurer au pouvoir s'il n'entrevoyait la possibilité que

[Texte]

be exercised. In terms of constitutional law, the Senate is fully as powerful as the House of Commons—the only difference being that under Section 53 of the *British North America Act* a taxation bill or an appropriation bill must be started in the House of Commons, but that means only that the Senate cannot vote on such a bill unless the bill already has passed the House of Commons. The Senate could decline to pass the appropriation bills. It could refuse to pass tax reform bills. It could refuse to pass bills to transfer money to the provincial governments for the support of higher education. It is fully as powerful as the House of Commons; but whereas the members of the House of Commons vote under the hope and fear of the next election, the members of the Senate are free from such ulterior motivation. They are answerable only to God. The mere thought of the vast and constitutionally irresponsible power of the Senate is at once both amusing and intimidating.

From this basic explanation other explanations of the reputation of the Senate arise. One result of the power of the Senate is that the Senators, both individually and collectively, are reluctant to use their power. If they were to begin to be very active in the legislative process, somebody might think they were taking their constitutional omnipotence seriously. Paradoxically, the power of the Senate inhibits Senate action.

Another result—one that perhaps is more obvious—is that Prime Ministers over the years have been reluctant to make much use of the Senate. To use it would be to activate it; and it is far too powerful a body constitutionally for that. Consequently, only one Minister—a Minister without a portfolio—is drawn from the Senate nowadays. This means that important debates on government bills, with a Minister locked in argument with experienced opponents, cannot take place in the Senate. It also means that there can be no real Question Period there. The Senate is treated as if it were a great nuclear pile that nobody knows how to control: since its power is enormous, it ought not to be disturbed.

Our key proposal is that the constitutional power of the Senate in legislation be reduced to the level enjoyed by the House of Lords in the United Kingdom under the *Parliament Act, 1911*, as amended in 1949. Under that Act the House of Lords can hold up a "money bill" for one month, but no longer, and any other public bill for one year, but no longer. Despite the fact that the House of Lords is an hereditary body, that House, with its legislative power defined in this way, has been found quite valuable by even the Labour Party. It is hard to see why an arrangement that has been found acceptable and valuable by as practical a political party as is the British Labour Party would evoke opposition in Canada.

Against this proposal an argument might be made that such a reduction of the Senate's power would leave the less populous divisions of the country at the mercy of the Quebec-Ontario majority in the House of Commons. But whatever force that argument might have had in 1864 and 1865, it surely has no force in 1970. An active Senate with limited legislative power would be far more valuable to the East, for example, than an inactive Senate with unlimited power to prevent the enactment of statutes.

VI The Value Of A More Active Senate.

[Interprétation]

ces affaires capitales passent au Parlement? Et, deuxièmement, pendant combien de temps la Chambre des communes supporterait-elle de subir le veto du Sénat à propos des bills adoptés à la Chambre des communes? Les réponses à ces deux questions sont évidentes.

Nous en concluons donc qu'un Sénat élu serait incompatible avec le bon fonctionnement d'un gouvernement responsable.

V. Raisons pour lesquelles le Sénat n'a pas présentement plus d'autorité.

Les observateurs scrupuleux semblent en général d'avis que le Sénat compte nombre de personnes compétentes. Il faut donc chercher ailleurs la cause du mauvais nom qui a été fait au Sénat depuis quelques années.

La raison fondamentale de la défaillance du Sénat, d'après nous, est que sa puissance juridique est tout simplement trop grande pour être exercée. Aux termes de la jurisprudence constitutionnelle, le Sénat est en tout aussi puissant que la Chambre des communes—la seule différence étant qu'en vertu de l'article 53 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, un bill de création d'impôt ou d'affectation de revenu doit prendre naissance à la Chambre des communes; mais cela signifie simplement que le Sénat ne peut voter ce projet de loi avant que le bill soit passé à la Chambre des communes. Le Sénat pourrait refuser d'adopter les bills des subsides. Il pourrait refuser de passer les projets de réforme fiscale. Il pourrait refuser d'approuver les bills de transfert d'argent aux gouvernements provinciaux destinés à l'enseignement secondaire supérieur. Ces pouvoirs sont en tout égaux à ceux de la Chambre des communes, mais, alors que les membres de la Chambre des communes donnent leur vote dans l'espoir et la crainte d'une prochaine élection, les sénateurs sont libres de toute motivation ultérieure. Ils sont comptables à Dieu seul. La seule pensée du vaste pouvoir sans responsabilité constitutionnelle du Sénat est à la fois amusante et intimidante.

De cette première explication découle d'autres explications touchant la réputation du Sénat. Une des conséquences du pouvoir dont est investi le Sénat est que le sénateur, tant à titre privé qu'à titre collectif, hésite à user de leur pouvoir. S'il commençait à se mêler activement au procédé législatif, on pourrait croire qu'il prenne au sérieux leur toute puissance constitutionnelle. Paradoxalement, le pouvoir du Sénat entrave son action.

Une autre conséquence—peut-être plus évidente—est que les premiers ministres au cours de leur mandat ont été timides à mettre le Sénat à profit. Faire appel au Sénat, c'est le ranimer, c'est un corps constitutionnellement beaucoup trop puissant pour s'y risquer. En conséquence, un seul ministre—un ministre sans portefeuille—provient du Sénat présentement. Ceci signifie que les débats importants sur les bills du Gouvernement, mettant en présence un ministre et de redoutables adversaires, ne peuvent avoir lieu au Sénat. Cela signifie également qu'il ne peut y avoir de véritables périodes de questions en ce lieu. Le Sénat est manié comme un grand amas nucléaire dont personne ne connaît les règles de contrôle; Comme son pouvoir est énorme, il vaut mieux ne pas le déranger.

Notre principale proposition est que le pouvoir constitutionnel dont le Sénat est investi en vertu de mesures législatives soit ramené au niveau d'autorité de la Cham-

[Text]

We want to say at this point that it is our belief that the relative inactivity of the Senate in the past has been the result of the unreasonable constitutional position under which the Senate has had to operate.

● 2035

We submit that if its constitutional power were defined in a reasonable way, The Senate would come to use that power. As the Senate became a more active part of the Parliaments, the image and the character now imposed on that House would be altered. We foresee an active Senate as valuable in various ways, for example, (1) in lightening the legislative burden of a House of Commons that even under its new Standing Orders has to continue its sittings throughout too much of the year; (2) in conducting investigations into subjects in relation to which legislation may be desirable of the kind that now are undertaken by Royal Commissions; (3) in providing new assurance to less populous regions that their interests are not being misrepresented and forgotten in Parliament because their spokesmen must support the Cabinet or oppose it for party reasons; (4) in winning new authority in all the provinces for the Supreme Court by confirming nominees to that court; and (5) by drawing into public life, and retaining in public life, men and women who have the understanding and skill necessary to the political task.

Method of Selection and term of membership.

We suggest that even the limited legislative power proposed above would be found unacceptable and therefore unuseable by Senators appointed for a term continuing to age 75. On the other hand, the term ought to be long enough to interest the best kind of person. Our conclusion is that the term ought to be nine years, with no prohibition against re-appointment. One third of the Senators' terms would expire every three years. Senators would be eligible for the same pension rights as members of the House of Commons.

We confess to an uneasiness about trying to readjust the present representation of the four divisions of the country in the Senate. If neither the House of Commons nor the Senate is the locus of decision, as we contended above, the question of mere numbers may be of secondary importance. If the present membership were continued, it would mean that 34 Senators would retire every three years.

We suggest that if the National Capital Region were to become a federal district outside Ontario and Quebec, one Senator should be appointed to represent that district. Likewise, the possibility of a Senator from the Yukon and a Senator from the Northwest Territories might be worth consideration in view of the relatively large number of original Canadians in the territories and in view of the desirability of leaving no doubt whatsoever about the validity of Canada's rights throughout the North.

Under the prevailing practice a Prime Minister who continues in office for an adequate period can create a Senate strongly inclined to his own political party; and this he can do even if his support in the House of Commons is only just above the bare minimum. To assure that the Senate does not come to reflect, even more than does the House of Commons, the prolonged

[Interpretation]

bre dès lors au Royaume-Uni, conformément aux stipulations de la *Parliament Act, 1911*, modifiée en 1949. Selon les dispositions de cette loi, la Chambre des Lords peut retarder l'adoption d'un bill monétaire pendant un mois,

mais pas plus longtemps, et de tout autre projet de loi d'intérêt public pendant une année mais pas plus longtemps. En dépit du fait que la Chambre des Lords est un corps héréditaire, la Chambre, dont le pouvoir législatif est ainsi défini, s'est avérée très précieuse, même aux yeux du parti travailliste. Il est difficile de comprendre pourquoi une disposition jugée acceptable et souhaitable par un parti politique aussi pratique que le parti travailliste britannique, serait en but à des objections au Canada.

En contrepartie de cette proposition, on pourrait argumenter que cet affaiblissement du pouvoir du Sénat laisserait les régions du pays moins peuplées à la merci de la majorité Québec-Ontario à la Chambre des communes. Mais, quels qu'aient été les ressorts de cet argument en 1864 et 1865, il perd assurément toute sa force en 1970. Un Sénat militant dont le pouvoir législatif serait restreint serait beaucoup plus précieux en ce qui concerne l'Est du Canada, par exemple qu'un Sénat inerte disposant de pouvoirs illimités pour annuler les décrets.

VI Valeur d'un Sénat plus actif.

Nous tenons à mentionner, ici, que nous sommes persuadés que l'inactivité relative du Sénat dans le passé a été le résultat de la situation constitutionnelle illogique où le Sénat se trouvait enlisé.

Nous pensons que si le pouvoir constitutionnel du Sénat était défini correctement, ce dernier utiliserait ce pouvoir. Comme le Sénat deviendrait une section plus active des Chambres du Parlement, l'image et le caractère que présente actuellement cette Chambre seraient modifiés. A notre avis un Sénat actif serait très utile de diverses façons, par exemple (1) en contribuant à l'allègement des tâches législatives de la Chambre des communes qui même dans le cadre de ses nouveaux articles de Règlements doit continuer à siéger durant une trop grande partie de l'année, (2) en faisant des enquêtes, du même genre de celles qu'entreprend actuellement la Commission Royale, sur des sujets qui pourraient être désirables de réglementer par une certaine législation, (3) en offrant de nouvelles assurances aux régions moins peuplées en leur prouvant que leurs intérêts ne sont pas mal représentés et négligés au Parlement parce que leurs représentants doivent soutenir le Cabinet ou s'opposer à sa politique pour des raisons de partis, (4) en obtenant dans toutes les provinces une nouvelle autorité pour la Cour suprême en étant chargé de confirmer les nominations à cette Cour, et (5) en attirant à la vie publique et en les y conservant, les hommes et les femmes qui ont les capacités et la compétence nécessaire pour remplir des fonctions d'ordre politique.

Méthode de sélection et durée du mandat.

Nous pensons que même les pouvoirs législatifs limités proposés ci-dessus paraîtraient inacceptables et par conséquent inutiles aux sénateurs dont le mandat est valable jusqu'à l'âge de 75 ans. D'un autre côté, la durée du mandat devrait être assez longue afin d'intéresser les

[Texte]

satisfaction of the majority of the electors with any one party, we submit that only two-thirds of the Senators to be appointed at any one time should be nominated by the Prime Minister of the day. The others should be nominated by the governments in the provinces. Efforts to make the Senate a miniature reproduction of the changing Canadian political scene must fail; however, a good deal might be gained by having a Senate that was the product of more than the wishes of the two or three men who might be Prime Minister in a nine-year period. At the same time, we should not want to see the Senate become an assembly of provincial agents.

The present requirement that Senators be residents of the divisions, regions, or provinces that they are to represent should be continued. Given the fact of inflation and the fact of urbanization the property qualifications set forth in Section 23 of the British North America Act, 1867, seem outdated.

All of which is respectfully submitted.

[Interprétation]

gens les plus compétents. Nous concluons que la durée du mandat devrait être neuf ans, et que ce mandat pourrait être renouvelé. Un tiers des mandats des sénateurs expireraient tous les trois ans. Les sénateurs seraient admissibles au même régime de pension que les députés de la Chambre des communes.

Nous admettons éprouver des difficultés dans notre tentative de rajustement de la représentation actuelle au Sénat des quatre divisions de notre pays. Si la Chambre des communes ainsi que le Sénat n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions, comme nous l'avons dit précédemment, la question du nombre des sénateurs pourrait être d'importance secondaire. Si le nombre actuel des sénateurs était maintenu, il s'ensuivrait que 34 sénateurs se retireraient tous les trois ans. Nous proposons que si la région de la Capitale nationale devait devenir un district fédéral indépendant de l'Ontario et du Québec, un sénateur devrait être nommé pour représenter ce district. De même, la possibilité de nommer un sénateur représentant le Yukon et un sénateur représentant les Territoires du Nord-Ouest mériterait d'être étudiée vu le nombre relativement élevé de Canadiens d'origine résidant dans les territoires et vu qu'il est désirable de ne laisser aucun doute sur la validité des droits du Canada sur les territoires du nord.

En vertu de la méthode appliquée actuellement, un premier ministre qui reste au pouvoir durant une période assez longue peut créer un sénat fortement en faveur de son propre parti politique. Et il est en mesure de le faire même si à la Chambre des communes la majorité qui le soutient est juste au-dessus du minimum requis. Pour s'assurer que le Sénat ne vienne à refléter, même plus que ne le fait la Chambre des communes, le soutien prolongé accorde la majorité des électeurs à un parti, nous proposons que seul les deux tiers des sénateurs devant être nommés à n'importe quel moment devraient l'être par le Premier ministre du moment. Les autres devraient être nommés par les gouvernements provinciaux. Des efforts pour faire du Sénat une reproduction en miniature des changements de la scène politique canadienne sont voués à l'échec; néanmoins, il serait très profitable d'avoir un Sénat qui serait plus que le produit des volontés de deux ou trois hommes qui pourraient être premiers ministres au cours d'une période de neuf ans. En même temps, nous ne voudrions pas que le Sénat devienne une assemblée d'agents provinciaux.

La condition actuelle exigeant que les sénateurs doivent être des résidents des divisions, des régions ou des provinces qu'ils doivent représenter, devrait être maintenue. Compte tenu de l'inflation et de l'urbanisation, la détention des titres de propriétés stipulée au paragraphe 23 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 semble une condition désuète.

Toutes ces propositions vous sont présentées en toute déférence.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. MacLean, we are very grateful to you and the other members of the class that you are representing and who have prepared this brief for us, perhaps under the inspiration of our former colleague, Dr. John Stewart, who we are all pleased to see here again this evening.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur MacLean, nous vous remercions ainsi que les autres membres de votre classe que vous représentez et qui ont préparé ce mémoire à notre intention peut-être en s'inspirant des préceptes de notre ancien collègue le docteur John Stewart que nous sommes heureux de voir parmi nous ce soir.

[Text]

Only those of us on the Committee realize how valuable this brief is to us, because it comments on many of the things which we have heard across the country. For example, in Western Canada the main comments or the main way of looking at the Senate was that it should provide this access to power for less populous regions which you have spoken about. You are here grappling with all of the problems that we have heard raised with respect to the Senate around the country I think in a more complete way than perhaps has yet been raised. We are very much looking forward to the discussion which will start with Mr. Warren Allmand.

Mr. Allmand: Thank you very much, Mr. Chairman. I want to say that it is a pleasure for me to be here at my own university and I feel very much at home here, although it has been 15 years since I graduated.

Mr. MacLean, in your brief it seems that you have come very close to the Prime Minister's proposals in his booklet on constitutional reform, with the exception that you propose a full limit on Senate legislative power to one year for ordinary legislative matters, whereas he proposed that the Senate be limited for ordinary legislation. He does not say the time period, but I presume it would be something like the British House of Lords. But he says that for matters such as language legislation, official languages and human rights and the nomination of judges to the Supreme Court that the Senate have a full veto. Last night at Acadia some of the students there gave a brief in which they suggested a similar thing. They suggest that the Senate also act as sort of a semijudicial body with full restrictions to protect human rights and civil rights and that they almost act as an ombudsman to the Canadian people in this respect. Have you considered this type of full right of restrictions? Did you consider and reject it, or have you not considered it and what would think about it?

Mr. MacLean: Well we modelled our legislation, as you mentioned, after what is presently in effect in the British system and it was our intention to make the Senate more effective, but it will be dealt with in another paper. As to the matters of judicial consideration, we propose giving the Supreme Court major powers in determining rulings of the Canadian Bill of Rights, but the only connection we considered between the Senate and between the Supreme Court was in the matter of the Senate confirming the nominees to the Senate.

Mr. Allmand: But what is your reaction to having a Senate which would have the full right to turn down legislation on such things as civil rights and language rights? In other words, an amendment to your proposal. You propose that they only have the right to hold up for one year in all things, but do not forget that the British House of Lords is an Upper House in a unitary state and you referred to the fact that the Senate should be a

[Interpretation]

Seuls ceux d'entre nous qui sont membres du Comité savent comment ce mémoire nous est utile, parce qu'il contient des remarques ayant trait à beaucoup d'éléments qui ont été signalés d'un bout à l'autre de notre pays. Par exemple, dans les provinces de l'Ouest du Canada les principales remarques où l'opinion la plus répandue au sujet du Sénat étaient qu'il devrait offrir aux régions moins peuplées cet accès au pouvoir dont vous avez parlé. Vous vous attaquez ici à tous les problèmes que nous avons entendu soulever à travers notre pays, au sujet du Sénat. Je pense que vous les soulevez de la façon la plus complète qui peut-être se soit encore manifestée. Nous anticipons avec joie les discussions que M. Warren Allmand sera le premier à entamer.

M. Allmand: Merci, monsieur le président. Je tiens à dire que je suis heureux de me trouver ici dans ma propre université et je m'y sens très à l'aise, bien qu'il y a maintenant 15 ans que j'ai obtenu mon diplôme.

Monsieur MacLean, dans votre mémoire il semble que vos propositions soient assez semblables à celles qu'a exprimées le premier ministre dans sa brochure sur la réforme constitutionnelle, sauf que vous proposez une limite complète d'un an au pouvoir législatif du Sénat en matière de questions législatives ordinaires, alors qu'il a proposé que les pouvoirs du Sénat soient limités en matière de législation ordinaire. Il ne mentionne pas la durée exacte, mais je présume qu'elle serait semblable à celle imposée à la Chambre des lords britanniques. Mais il dit que sur des questions telle que la législation concernant les langues, les langues officielles et le droit de l'homme et la nomination des juges à la Cour suprême, le Sénat devrait avoir plein droit de veto. Hier soir à Acadie certains étudiants ont présenté un mémoire dans lequel ils exprimaient des propositions similaires. Ils proposent que le Sénat agisse également comme une sorte d'organisme semi-judiciaire doté de plein pouvoir restrictif pour protéger les droits de l'homme et les droits civils et qu'ils agissent presque comme un «ombudsman» dans ce domaine à l'égard des Canadiens. Avez-vous considéré ce genre de plein droit restrictif? Ou l'avez-vous considéré puis rejeté ou ne l'avez-vous pas considéré et qu'en pensez-vous?

M. MacLean: Nous avons établi notre législation, comme vous l'avez mentionné en nous inspirant de ce qui est actuellement en vigueur dans le régime britannique et c'était notre intention de rendre le Sénat plus efficace, mais nous traiterons cette question dans un autre document. En ce qui concerne les questions de pouvoirs judiciaires nous proposons de conférer à la Cour suprême les pouvoirs majeurs pour se prononcer sur l'application de la déclaration canadienne des droits, mais le seul lien que nous avons considéré comme pouvant exister entre le Sénat et la Cour suprême serait que le Sénat confirmerait les nominations à la Cour suprême.

M. Allmand: Mais qu'elle est votre opinion au sujet d'un Sénat qui aurait plein droit de repousser les droits sur des questions tels que les droits civiques et les droits linguistiques? En d'autres termes, une modification de votre proposition. Vous proposez qu'ils n'aient le droit de différer l'adoption d'une législation durant un an mais vous ne devez pas oublier que la Chambre des lords britannique est une chambre haute dans un état uni-

[Texte]

meaningful body in a federal state. As a matter of fact, you call it the "federal house." What is your inclination? Is your inclination to perhaps support the right of a Senate that would have full rights in a very limited way of completely turning down House of Commons legislation where the House of Commons dealt with civil rights or human rights?

Mr. MacLean: I think that I would perhaps not give my full support to that. I would be inclined to allow the Supreme Court to determine the validity under the Bill of Rights.

Mr. Allmand: All right. The other place in which you differ with the Prime Minister's proposals is that the Prime Minister proposed that one-half of the Senators be appointed by the federal government and one-half by the provinces. You suggest one-third by the Prime Minister, or by the government and two-thirds by the provinces.

An hon. Member: It is the other way around.

Mr. Allmand: Right, excuse me. If you tried to do what they do you would still get into the same situation that you have now at least up to recently, where most of the Senators appointed were from the party of the Prime Minister, although this was not done in the most recent appointments and it has not been in the past. But in some countries the Upper House is divided according to the representation in the elected House of Commons. For example, if 55 per cent is of one party, then 55 per cent in the Upper House must be from people who were of that party, 25 per cent from the second party perhaps and 15 per cent from a third party and so on. This would guarantee that in these periods when the Prime Minister has to appoint—in the suggestion that you make—every three years, he has to consult with the other leaders of the political parties and appoint people that represent in the same way the House of Commons. How does that suggestion strike you?

Mr. MacLean: Well we were hoping that we would be not merely trying to reflect political lines, but attempting to get competent men to assist in the legislative process. The procedure of appointing by parties would be acceptable in that it would allow perhaps—if I might use the term—a more conservative element to be instilled in the Senate and then in the legislative process by having perhaps part of the previous government's legislation being almost protected if there were a change of government. It would be just a restraining attitude if there were a change in the government.

Mr. Allmand: Very good. Thank you, very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I have several other members of the House of Commons

[Interprétation]

taire et vous avez mentionné le fait que le Sénat devrait être l'organisme important au sein d'un état fédéral. En fait, vous l'appellez: «La Chambre fédérale». Que préférez-vous? Préférez-vous un Sénat qui aurait pleinement le droit de façon très restreinte de repousser complètement des lois votées par la Chambre des communes lorsque cette dernière s'occuperait des questions relevant des droits civiques ou des droits de l'homme?

M. MacLean: Je ne pense pas que j'approuverais pleinement un tel pouvoir. Je serais enclin à permettre à la Cour suprême d'en déterminer la validité en vertu de la déclaration des droits.

M. Allmand: Très bien. L'autre différence entre vos propositions et celles du premier ministre résulte du fait que le premier ministre a proposé que la moitié du nombre des sénateurs soit nommée par le gouvernement fédéral et l'autre moitié par les provinces. Vous proposez qu'un tiers des sénateurs soient nommés par le premier ministre ou par le gouvernement fédéral et les deux tiers par les provinces.

Une voix: C'est le contraire.

M. Allmand: C'est exact, excusez-moi. Si vous essayez de faire ce que font les premiers ministres, vous vous trouveriez dans la même situation qui existe actuellement au moins jusqu'à une date récente où la plupart des sénateurs nommés appartenaient au parti du premier ministre, bien que ce ne fut pas le cas en ce qui concerne les nominations les plus récentes et que ce ne fut pas le cas auparavant. Mais dans certains pays, la Chambre haute est divisée en fonction du nombre de représentants élus siégeant à la Chambre des communes. Par exemple, si 55 p. 100 des députés de la Chambre des communes appartiennent à un parti, alors 55 p. 100 des membres de la Chambre haute doivent être des représentants appartenant à ce même parti, 25 p. 100 des partis occupant la seconde place pour le nombre de ces représentants élus, 15 p. 100 du troisième parti en importance et ainsi de suite. Cette méthode garantirait qu'au cours des périodes où le premier ministre doit procéder à des nominations, dans votre proposition ce serait tous les trois ans, qu'il soit obtenu de consulter les autres chefs des partis politiques et nommer des gens qui de la même façon représentent la Chambre des communes. Que pensez-vous de cette proposition?

M. MacLean: Et bien, nous espérons ne pas uniquement tenter d'y faire refléter les tendances politiques mais d'essayer de faire contribuer des hommes compétents à l'exécution des travaux législatifs. La procédure consistant à effectuer les nominations en fonction des partis serait acceptable en ce qu'elle permettrait peut-être, si je peux employer ce terme, d'introduire un élément plus conservateur au sein du Sénat et ensuite dans le domaine des travaux législatifs en obtenant peut-être une partie de la législation adoptée par le gouvernement précédent doit presque protéger s'il y avait un changement de gouvernement. Ce serait simplement un élément restrictif dans le cas de changement de gouvernement.

M. Allmand: Très bien, je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, plusieurs autres députés voudraient poser des questions. Je me

[Text]

who wish to ask questions. I wonder if one of the Senators would like to make any comment at this stage. Senator Cameron?

Senator Cameron: Mr. Chairman, first of all I must compliment the witness on a very sensible presentation. It is one of the best I have heard.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What he means is that it does not abolish the Senate.

Mr. Asselin: He kept the Senate alive.

Senator Cameron: I was most interested in the proposals for the change in the formula for appointments. I think his proposal is a very interesting one. I wonder what you would think of another proposal; it is one which I have explored a bit. Realizing the realities of politics where we are likely to have partisan appointments for quite some time, what would you think of this arrangement? Having 102 Senators, or as you are suggesting adding three more, one from the parliamentary district of Ottawa, or the capital district; one from the Yukon and one from the Northwest Territories, I think these are excellent, and so we might have 105 under that situation.

Now in order to get this kind of degree of non-partisanship and broader representation, which I think we all want to see, what would you think of the idea of 25 Senate appointments being made by the Prime Minister and that they be made on a non-partisan basis. In other words, from business, from the professions, from the arts and so on. Then leaving the remaining 80 to be appointed, 40 by the Prime Minister of the party in power and 40 by the provinces. Now in this way the Prime Minister still has the opportunity to appoint a majority under those circumstances. Have you thought about a scheme of that kind? What I am concerned about is how do we get people who are making a great contribution to Canadian life in the arts and professions and business, but who may have very little political affiliation, how do we get them in?

Mr. MacLean: We were hoping that perhaps considerations along this line would be given. We were very much in favour of having the Senate representing capable individuals in Canada and they would not necessarily have to follow political lines. I do not think we would be opposed to having a suggestion like this put forward.

Senator Cameron: Right. I like your suggestion that one-third of the Senate retire every three years and with a term of nine years. Some people have suggested that it be five years. I think that could lend itself to becoming one of the greatest political footfalls we have known. I would be very much opposed to it. Do I understand it to be nine years with a possibility of one re-appointment? You did not make this quite precise.

Mr. MacLean: We made it a point not to stipulate the number of re-appointments. We are assuming that if the

[Interpretation]

demande si au stade actuel l'un des sénateurs voudrait faire une remarque. Sénateur Cameron?

Le sénateur Cameron: Tout d'abord, monsieur le président, je dois féliciter le témoin de son excellent exposé. C'est l'un des meilleurs exposés que j'ai entendu.

Des voix: Très bien, très bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce qu'il veut dire c'est qu'il ne préconise pas l'abolition du Sénat.

M. Asselin: Il a maintenu l'existence du Sénat.

Le sénateur Cameron: Les propositions concernant le changement de la méthode des nominations m'ont intéressé énormément. Je pense que sa proposition est très intéressante. Je me demande qu'elle serait votre opinion au sujet d'une autre proposition que j'ai un peu étudiée. Compte tenu des réalités de la politique dans le cadre de laquelle pendant encore beaucoup de temps il est probable que les nominations seront faites dans un esprit partisan, que pensez-vous de cet arrangement? Il s'agirait d'avoir 102 sénateurs ou comme vous le proposez d'en ajouter trois, l'un représentant le district parlementaire le Yukon et le troisième les Territoires du Nord-Ouest, je pense que cette proposition est excellente et nous croyons avoir 105 sénateurs.

Or, afin d'obtenir ce degré d'impartialité et de représentations plus larges, à mon avis nous désirons tous, que penseriez-vous de l'idée selon laquelle le premier ministre nommerait 25 sénateurs et que ces nominations seraient faites sans esprit de parti. En d'autres termes, en choisissant dans le milieu des affaires, des professions, des arts et d'autres milieux. Le reste des 80 sénateurs seraient nommés, 40 d'entre eux par le premier ministre du parti au pouvoir et les 40 autres par les provinces. Or, suivant ce procédé, le premier ministre a encore l'opportunité de nommer une majorité de son choix. Avez-vous pensé à une méthode de ce genre? Ce qui me préoccupe c'est de savoir comment obtenir la participation de gens qui apportent une contribution importante au développement de la vie canadienne dans le domaine des arts, des professions et des affaires, mais qui ne sont peut-être pas affiliés à des partis politiques, comment obtiendrions-nous leurs nominations au Sénat?

M. MacLean: Nous espérons que peut-être on tiendrait compte de telle considération. Nous étions très en faveur que le Sénat soit composé de canadiens très compétents et qui n'appartiendraient pas nécessairement à des partis politiques. Je ne pense pas que nous nous opposerions à la présentation d'une telle proposition.

Le sénateur Cameron: Très bien. Votre proposition préconisant qu'un tiers des sénateurs se retirent tous les trois ans et que leur mandat soit de neuf ans, me plaît. Certaines personnes ont proposé un mandat de cinq ans. Je pense que cette dernière proposition pourrait favoriser le développement des plus grands footfalls politiques que nous ayons connus. J'y suis fermement opposé. Si je ne me trompe pas, vous avez parlé d'un mandat de neuf ans et de la possibilité de renouvellement du mandat? Vous n'avez pas été très précis sur ce point.

M. MacLean: Intentionnellement, nous n'avons pas précisé le nombre des renouvellements de mandats. Nous

[Texte]

individual is quite capable of carrying on that he will be able to carry on.

Senator Cameron: Would you put a limit of two terms in that case?

Mr. MacLean: I do not think that we would, no.

Senator Cameron: On page 1 of the brief you say:
... the reputation of the Senate has been low for generations despite the presence in that House of many distinguished persons.

I could not agree more with you, but I just want to make one qualification and I would say this anywhere. One of the reasons the Senate has a poor reputation is that it has been constantly misrepresented by the people in the media, the newspapers and the radio stations and so on. I will give you an illustration.

In the Senate today there are senior officers of at least 34 of Canada's largest business organizations. They are making a success of running these organizations and if the media who speak so disparagingly of the Senate were to just look at what these men do in their private capacities, they would realize how silly some of the things they say are. I think we should keep that in mind. There are many good people there now and that one of the reasons for this poor image is that the Senate has been maligned to that extent.

The other things is—and this has been changed since 1963—that there was no age limit. Regardless of how capable some men may have been in an earlier day, the time comes when even the best of men have gone beyond their usefulness and I think not having an age limit was again one of the factors that has contributed very materially to this poor image, because people would see a man who had been worn out in the public service and can no longer function effectively in the Senate. They see this and it is a poor image. In your formula for appointment by the provinces, you did not say how they would appoint them. You said half of them.

Mr. MacLean: I said one-third.

Senator Cameron: One-third rather. You did not make any division as to how they might be appointed by the provinces. Do you have any specific formula in mind?

Mr. MacLean: As per actual number for each province?

Senator Cameron: Yes.

Mr. MacLean: Well we did come up with a proposal and it was one that did not have that great a difference from what we are actually under right now. It is just about the same formula, appointed by the legislatures of the government in power at the time of the appointments.

Senator Cameron: I think I will pass now, Mr. Chairman, and give someone else a chance.

[Interprétation]

avons supposé que si la personne est tout à fait capable de remplir ses fonctions, elle devrait continuer à les assumer.

Le sénateur Cameron: Dans ce cas, proposeriez-vous une limite de deux mandats?

M. MacLean: Non.

Le sénateur Cameron: A la page 1 de votre mémoire, vous écrivez:

... la réputation du Sénat a été mauvaise durant des générations en dépit de la présence au sein de cette Chambre de plusieurs personnalités distinguées.

Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais je tiens à faire une remarque et je la ferais n'importe où. Une des raisons de la réputation peu reluisante du Sénat est que les organes de diffusion, des journaux et les stations radiophoniques et autres organes de ce genre en ont toujours présenté une image fautive. Je vous donnerai un exemple.

Actuellement au moins 34 fonctionnaires supérieurs des plus grandes entreprises canadiennes siègent au Sénat. Ils dirigent ces entreprises avec beaucoup de succès et si les organes de diffusion qui critiquent tant le Sénat tenaient compte de ce que ces hommes accomplissent dans leur domaine professionnel, ils se rendraient compte de la sottise de certaines de leurs déclarations. Je pense que nous ne devrions pas oublier cet aspect de la question. Beaucoup de gens compétents y siègent actuellement, et l'une des raisons de l'image peu favorable que présente le Sénat est que cet organisme a été calomnié à ce point.

L'autre facteur, et ceci a été changé depuis 1963, c'est qu'il n'existait pas de limite d'âge. Quelle que soit la compétence de certains hommes durant leur jeunesse, le moment arrive où même les hommes les plus compétents ont donné toute leur mesure. Et je pense que le fait qu'il n'existait pas de limite d'âge a été un autre des facteurs ayant contribué à donner cette image très défavorable. Car les gens voyaient un homme usé au service du public et qui ne peut plus agir efficacement au Sénat. C'est ce qu'ils voient et c'est une image défavorable.

Dans votre formule de nomination par les provinces, vous ne dites pas comment ces dernières nommeraient les sénateurs. Vous avez dit la moitié de leur nombre.

M. MacLean: J'ai dit le tiers.

Le sénateur Cameron: Oui, le tiers. Vous n'avez pas présenté des divisions indiquant comment ils seraient nommés par les provinces. Avez-vous une formule précise à l'esprit?

M. MacLean: En ce qui concerne le nombre pour chaque province?

Le sénateur Cameron: Oui.

M. MacLean: Eh bien, nous avons formulé une proposition qui différerait très peu de celle qui est en vigueur actuellement. C'est à peu près la même formule, les sénateurs sont nommés par le corps législatif du gouvernement au pouvoir au moment où sont effectuées les nominations.

Le sénateur Cameron: Je pense que je passerai la parole à quelqu'un d'autre, monsieur le président.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator Cameron. I have several other members who wish to ask questions. After that I will invite anyone here to make comments from one of those two microphones. Mr. Osler.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. I think this is an excellent brief and as the Chairman has said it hits dead on to an area that has come up so far quite consistently in the course of our hearings.

If I might be allowed to be the devil's advocate for a moment in this question of the elected Senate and dismiss your other arguments about the usefulness of the Senate which I completely agree with I am wondering if it is consistent to say:

But what those who nowadays advocate a strong Senate... have in mind is not so much a preventing House as an initiating House.

I think that is a bald statement on your part that is not necessarily provable. I wonder who "those" are that you are referring to? I would like you to amplify on that if you would. To help you a little I might add that in your own submission you later say that your concept of the Senate is a delaying one with which I am quite happy.

Mr. MacLean: Well it is our contention that numbers do not necessarily represent influence. And as a result it is very, very possible that a very few, whether it be members of Parliament, member of the Cabinet, or perhaps members in the Senate, who are very, very influential with the powers that be. They could be much more effective than a great number of representatives from a particular area who maybe are not doing their utmost. As a result we say that if there is great care taken by the provinces in determining who they are going to have as appointments to the Senate, there is a good possibility that even though they be few in number, they could be very, very influential. Therefore, from that we say that depending upon who is appointed could very well determine how well these less populous regions in the country are represented.

Mr. Osler: Yes, but your argument against an elected Senate seems to rest with the fact that some people, who are nameless, feel that a Senate when reformed should initiate policy. I would like to know where you got that idea, because in your own paper you are quite consistent in saying that they should not initiate policy.

Mr. MacLean: Well as is represented in the paper, we do not believe that an individual, in this case the executive could represent two masters. Therefore if they were both representative, which one is the executive responsible to?

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, sénateur Cameron. Il y a plusieurs autres membres du Comité qui désireraient poser des questions. Après j'inviterai un membre quelconque de l'assistance à présenter des remarques en parlant à l'un de ces deux micros. Monsieur Osler.

M. Osler: Merci monsieur le président, je pense que ce mémoire est excellent et comme l'a dit le président il se rapporte exactement à un ensemble de questions qui jusqu'ici ont été soulevées constamment au cours de nos audiences.

Si je peux me faire l'avocat du diable à l'instant, en ce qui concerne la question de membres élus du Sénat et laisser de côté vos autres arguments au sujet de l'utilité du Sénat, ce sur quoi je suis complètement d'accord, je me demande s'il est logique de dire:

mais ce qu'ont à l'esprit ceux qui aujourd'hui préconisent un Sénat fort... ce n'est pas tellement l'institution, qu'une Chambre à pouvoir restrictif, qu'une Chambre prenant des initiatives.

Je pense que votre déclaration est audacieuse et qu'il est peut-être difficile d'en fournir des preuves. Je me demande qui sont «Ceux» dont vous parlez? J'aimerais si vous le voulez bien que vous me donniez des explications sur cette question. Pour vous aider un peu je pourrais ajouter que dans votre propre exposé vous dites ultérieurement que votre conception du Sénat est celle d'un organisme retardant l'adoption d'une loi, conception que je partage.

M. MacLean: Eh bien nous pensons que le nombre de représentants ne veut pas nécessairement dire qu'ils ont de l'influence. Et il s'en suit qu'il est très possible qu'un nombre très réduit de représentants, qu'il s'agisse de députés, de membres du Cabinet, ou peut-être de membres du Sénat aient beaucoup d'influence auprès des autorités au pouvoir. Leurs actions pourraient être beaucoup plus efficaces que celles d'un grand nombre de représentants d'une région particulière qui peut-être ne donnent pas toute leur mesure. De ce fait, nous disons que si les provinces choisissent avec beaucoup de soin ceux qu'elles nommeraient pour les représenter au Sénat, il est très possible que même si leur nombre était réduit ils pourraient avoir beaucoup d'influence. Par conséquent, compte tenu de ce fait nous disons que le choix des nominations pourrait très bien déterminer dans quelle mesure ces régions moins peuplées de notre pays sont oui ou non bien représentées.

M. Osler: Oui, mais votre argument contre un Sénat élu semble reposer sur le fait que certaines personnes, dont vous ne mentionnez pas le nom, ont le sentiment qu'un Sénat qui aura été transformé devrait proposer des politiques. J'aimerais savoir où vous avez pris cette idée, parce que dans votre propre document vous dites très logiquement que les sénateurs ne devraient pas proposer de politiques.

M. MacLean: Eh bien comme nous l'avons exprimé dans le mémoire, nous ne pensons pas qu'un particulier, dans ce cas l'exécutif pourrait représenter deux maîtres. Par conséquent s'ils ont tous les deux des pouvoirs représentatifs, à lequel d'entre eux l'exécutif devrait rendre des comptes?

[Texte]

Mr. Osler: But on page 6 you say that the Senate, whether elected or appointed, have its powers curbed.

Mr. MacLean: I beg your pardon?

Mr. Osler: You suggest that the powers of the Senate be curbed and on your own page 6 you say:

An active Senate with limited legislative power would be far more valuable to the East, for example, than an inactive Senate with unlimited power to prevent the enactment of statutes.

So you lean towards an active Senate with limited powers as I do. But supposing I felt that you should have an elected Senate, it seems to me that your argument against an elected Senate rests on the proposition that it would try to initiate. And yet you have already said that the Senate should not initiate, which I agree with.

Senator Cameron: Mr. Chairman, the Senate does initiate a large number of public bills.

Mr. Osler: It does now, but I am saying, as you are, that its powers should be limited. We agree that its powers should be limited, but we do not agree on whether or not it should be elected, so I wonder if you have another argument against an elected Senate.

Mr. MacLean: Basically we could see really no need to have two bodies, two elected bodies in Parliament, because we felt that the House of Commons, being the elected representatives of the people could procure all the requirements that are required of an elected representative. So what would be the requirement of having a second elected body when we can already use the one that we have as an assistance to the elected representatives?

Mr. Osler: One serious reason would be to give it credence. I have no doubts about the creditability of the Senate but it does not seem to have credence across the country because it is not elected.

Mr. MacLean: Not only because it is not elected, but I think it could also be taken because the body is not active; that probably...

Mr. Osler: It is active, very active.

Mr. MacLean: No, the body not being as active as it could possibly be could take away part of the credence of its existence; therefore if we could activate it, we could give it this more credence which you propose to give it by making it an elected body.

Mr. Osler: I think it is active, but I would like to pass on that one. Mr. Chairman, may I ask one other question? You quote Senator Lamontagne on page 4. It strikes me as being dead on that in effect an awful lot of power that is supposed to be in the Cabinet is in the hands of senior civil servants. As an aside, it is not a constitutional matter, but it is a matter of usage within the House of Commons, I presume. Have you any suggestions how this

[Interprétation]

M. Osler: Mais à la page 6, vous dites que les membres du Sénat qu'ils soient élus ou nommés, ont des pouvoirs restreints.

M. MacLean: Je vous demande pardon?

M. Osler: Vous proposez que des restrictions soient imposées au pouvoir du Sénat et à la page 6 de votre mémoire vous écrivez:

Un Sénat actif doté d'un pouvoir législatif limité serait plus utile aux provinces de l'est, par exemple, pour empêcher l'adoption de statuts, qu'un Sénat inactif doté de pouvoirs illimités.

Ainsi comme moi-même, vous préconisez un Sénat actif doté de pouvoirs limités, mais supposons qu'à mon avis vous devriez avoir un Sénat élu, il me semble que votre argument contre un Sénat élu repose sur la supposition qu'il essaierait de prendre des initiatives. Et pourtant vous avez déjà dit que le Sénat ne devrait pas prendre d'initiative ce sur quoi je suis d'accord.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, le Sénat prend l'initiative de proposer un grand nombre de bills publics.

M. Osler: C'est bien cela, mais je dis, comme vous, que ces pouvoirs devraient être limités. Nous sommes d'accord que ces pouvoirs devraient être limités, mais nous ne sommes pas d'accord sur le fait de savoir s'il devrait être élu ou non. Je me demande si vous avez un autre argument à présenter contre un Sénat élu.

M. MacLean: A la base, nous ne voyons pas le besoin d'avoir deux corps élus, au Parlement, parce que nous estimons que la Chambre des communes, étant formée des représentants élus du peuple pourrait fournir toutes les exigences qui sont requises d'un représentant élu. Ainsi, à quoi cela servirait-il d'avoir un second corps élu quand nous pouvons déjà utiliser celui que nous avons en tant qu'aide aux représentants élus?

M. Osler: Une raison sérieuse serait de lui donner foi. Je n'ai pas de doute en ce qui concerne la crédibilité du Sénat mais il ne semble pas qu'on ait foi en lui dans le pays parce qu'il n'est pas élu.

M. MacLean: Non seulement parce qu'il n'est pas élu, mais je pense que cela provient aussi parce que ce corps n'est pas actif; parce que probablement...

M. Osler: Il est actif, très actif.

M. MacLean: Non, le fait que ce corps ne soit pas aussi actif qu'il devrait l'être lui enlève une partie de sa crédibilité; aussi, si nous pouvions le rendre plus actif, nous pourrions lui donner cette crédibilité que vous proposez de lui donner en en faisant un corps élu.

M. Osler: Je pense qu'il est actif, mais j'aimerais passer sur ce point. Monsieur le président, puis-je poser une autre question? Vous citez le sénateur Lamontagne à la page 4. Ceci me frappe comme insistant en fait sur ce que beaucoup de pouvoir qui est supposé appartenir au Cabinet est dans les mains des fonctionnaires civils importants. Comme un à côté, ce n'est pas une affaire constitutionnelle, mais c'est une affaire d'usage à la Cham-

[Text]

can be altered? One party in the Province of Manitoba put up a proposition—it has not been passed, but they put it up—which struck me as being interesting. If I may have your indulgence for a second I will tell you it was that members are basically free to vote any way they like on any particular question, but if the government has proposed something and that question is defeated in the House, then a vote of confidence must be taken within 24 hours, 48 hours or whatever the time period that is laid down. So that on a particular question members are given freedom on the specifics of whether or not the government should fall and there should be an election or whether another government should replace them. You then might have to come right back to party lines unless you felt so strongly on a particular subject that you wanted to defeat the government. This would give legislators real power, it seems to me, to curb some of the excesses or castle building of the civil service. Have you given this aspect any thought?

Mr. MacLean: I think really the question to be determined is whether or not it is terribly bad that the public service does represent so much initiation in policy because the public service is acting to a high degree in feedback from the people.

Mr. Osler: If it is, we have never heard of it. I do not know what people they are talking with. May I explain that remark, and this is my last point, Mr. Chairman. Everywhere we have been so far we have certainly found great built-in resentment against the immutability and arrogance of the public service, not its honesty nor its quality. As an M.P., I feel somewhat emasculated in trying to deal with it.

Mr. Gibson: Hear, hear!

Mr. Osler: Have you any helpful comments?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Can you solve our problem for us? I think perhaps that is an unfair question to throw at the witness and if Mr. Osler is finished I will call on Mr. Dinsdale, followed by Mr. Gibson and then throw the floor open. Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: I just have one question that I would like the witness' advice upon. He stresses the advisability of appointing a Senator from the Yukon and one from the Northwest Territories. This has been a suggestion put forward by the hon. member for the Yukon for the past several years. It has always been turned aside largely on the basis of the fact that they do not have responsible government in either of the territories at the present time. Do you feel that senatorial appointment could precede the establishment of responsible government in the Yukon territory and in the Northwest Territories?

[Interpretation]

bre des communes, je suppose, avez-vous des suggestions sur la manière dont ceci pourrait être modifié? Un parti de la province du Manitoba a présenté une proposition—elle n'a pas été votée mais elle a été présentée—qui m'a frappé comme étant intéressant. Si vous pouvez m'accorder une seconde, je vous dirais que c'était que les députés sont libres à la base de voter de la manière qu'il leur plaît sur toute question particulière, mais si le Gouvernement a proposé quelque chose et que cette question est repoussée par la Chambre, alors on doit avoir recours à un vote de confiance dans les 24 ou 48 heures ou quelque soit la période fixée. Ainsi sur une question précise les députés reçoivent la liberté de déterminer si oui ou non le Gouvernement devrait tomber et s'il devrait y avoir une élection ou si un autre Gouvernement devrait les remplacer. Vous pourriez alors revenir à la ligne du parti à moins que vous n'ayez une opinion si vigoureuse sur un sujet si particulier que vous désiriez battre le Gouvernement. Ceci devrait donner au législateur le pouvoir réel, selon moi, de refréner certain des excès du service civil. Est-ce que vous avez envisagé cet aspect de la question?

Mr. MacLean: Je pense que la question à trancher consiste à savoir si oui ou non il est très mauvais que la Fonction publique représente une telle initiation politique parce que les fonctionnaires attachés à la Fonction publique doivent dans un degré important servir le peuple.

M. Osler: S'il en est ainsi, nous n'en avons jamais entendu parler. Je ne sais pas quels sont les gens avec lesquels il parle.

Puis-je expliquer cette remarque, et ceci sera mon dernier point, monsieur le président. Partout où nous avons été jusqu'à présent, nous avons certainement trouvé qu'il existe un grand ressentiment contre l'immutabilité et l'arrogance de la Fonction publique, non son honnêteté ni sa qualité. Comme membre du Parlement, je me sens parfois comme immaculé en essayant de traiter avec lui.

M. Gibson: Bravo, bravo!

M. Osler: Avez-vous quelques commentaires utiles à faire?

Le coprésident (M. MacGuigan): Pouvez-vous résoudre notre problème pour nous?

Je pense peut-être que ce n'est pas une question équitable à lancer aux témoins et si M. Osler a terminé j'appellerais M. Dinsdale, suivi de M. Gibson. Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: J'ai juste à poser une question sur laquelle j'aimerais avoir l'opinion du témoin. Il souligne qu'il serait bon de nommer un sénateur du Yukon et un des territoires du Nord-Ouest. Ceci a été une suggestion qu'a proposée l'hon. député de Yukon au cours des dernières années passées. Elle a toujours été repoussée, en se fondant surtout sur le fait qu'ils n'ont pas de gouvernement responsable dans les deux territoires à l'heure actuelle. Estimez-vous qu'une nomination au Sénat pourrait précéder l'établissement d'un gouvernement responsable dans le territoire du Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest?

[Texte]

Mr. MacLean: I think it would be very nice if we could have responsible government and senatorial appointment at the same time. Considering the importance being attached to Canada's northland, it appears that if we could have that area definitely set out as perhaps being an additional province of a certain size, it might induce a lot of international questions. Nevertheless, the question would be settled, so I think it would be very nice if both of them came along at the same time.

Mr. Dinsdale: You are in favour of responsible government of the territories?

Mr. MacLean: So long as there are Canadians there and Canada has access to the territories, I think it would be very nice to have responsible government there.

Mr. Dinsdale: I just want to add that your opinion would be very popular in both these territories.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I would like to add very briefly my strong and hearty congratulations to the author of the brief. It is a very provocative, scholarly brief and it is doing us a lot of good. I would like to suggest something to you, Mr. MacLean. I come from central Canada, Ontario, and I am going to be very critical of the Senate as represented by some Ontario Senators and some Quebec Senators. I believe the greatest weakness in the Senate is not the regional representation but the fact that in central Canada the Senators who are appointed have direct financial links with companies and banks. I believe that we, in Ontario, are underrepresented. Our representation is untypical of the voter in Ontario in the Senate. These Senators get there and they get about 15 directorships and they are paid large fees for being directors of large companies and they completely distort the role of the Senate. They are usually clever men who are very able businessmen, but they are not, I submit, really genuine Canadian statesmen.

The men we have here with us tonight, Senator Yuzyk and Senator Cameron are not that type of Senator, so it is easy to say it.

An hon. Member: Do you want to pass the hat.

Mr. Gibson: I would like to ask you, sir, whether you think it might be a constructive idea if we make it a ban on Senators receiving any directorships or salaries from companies while they are serving as Senators, but increase their salaries, because I think their salaries are deliberately kept down. I think they need more money to operate effectively. I do not think \$15,000 today is adequate compensation for a Senator.

Mr. Osler: What about members of the House?

Mr. Gibson: That is another ballgame. I honestly think the salary is too low and some of these men would not

[Interprétation]

M. MacLean: Je pense que cela serait très bien si nous pouvions avoir un gouvernement responsable et une nomination au Sénat en même temps. Étant donné l'importance que l'on attache au grand nord canadien, il semble que si l'on pouvait faire en sorte que cette région soit définitivement installée comme une province supplémentaire d'une certaine dimension, cela pourrait entraîner de nombreuses questions sur le plan international. Toutefois, la question serait réglée, aussi je pense qu'il serait très bien si ces deux choses venaient en même temps.

M. Dinsdale: Êtes-vous favorable à un gouvernement responsable des territoires?

M. MacLean: Aussi longtemps qu'il y ait des Canadiens qui habitent là et que le Canada a accès à ces territoires, je pense qu'il serait très bien d'avoir un gouvernement responsable dans ces régions.

M. Dinsdale: J'aimerais ajouter que votre opinion sera très populaire dans ces deux territoires.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: J'aimerais redire mes félicitations sincères et cordiales à l'auteur du mémoire. C'est un mémoire très savant et stimulant et il nous a fait beaucoup de bien. J'aimerais vous suggérer quelque chose, monsieur MacLean. Je viens du centre du Canada, de l'Ontario, et je me dois d'être peu satisfait du Sénat tel qu'il est représenté par certains sénateurs de l'Ontario et certains sénateurs du Québec. Je crois que la grande faiblesse du Sénat ne réside pas dans la représentation régionale mais dans le fait que dans le Canada central les sénateurs qui sont nommés ont des liens financiers directs avec les sociétés et les banques. Je crois que nous, en Ontario, ne sommes pas représentés en nombre suffisant. Notre représentation n'est pas caractéristique de l'électorat de l'Ontario au Sénat. Ces sénateurs obtiennent environ 15 p. 100 des postes de direction et y sont payés grassement pour être directeurs de sociétés importantes et ils faussent complètement le rôle du Sénat. Ce sont généralement des gens habiles qui sont des hommes d'affaires très capables, mais ils ne sont pas, d'après moi, des hommes d'État canadiens au sens propre.

Les hommes que nous avons ici avec nous ce soir, le sénateur Yuzyk et le sénateur Cameron, n'appartiennent pas à ce type de sénateur, aussi est-ce facile de le dire.

Une voix: Voulez-vous faire la quête?

M. Gibson: J'aimerais vous demander, monsieur, si vous pensez que ce pourrait être une idée constructive si nous interdisions aux sénateurs de recevoir des postes directionaux ou des salaires des sociétés pendant qu'ils servent en tant que sénateurs, mais que l'on augmente leur salaire, parce que je pense que leur salaire a été délibérément maintenu à un bas niveau. Je pense qu'ils ont besoin d'avoir plus d'argent pour fonctionner effectivement. Je ne pense pas que \$15,000 aujourd'hui soit une compensation adéquate pour un sénateur.

M. Osler: Et que dites-vous des députés?

M. Gibson: Ceci est une autre chose.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je pense en toute honnêteté que leur traitement est trop bas et que certains parmi eux n'auraient pas

[Text]

go to the Senate unless they could retain their business ties. We would get more labour leaders and professors and doctors and scientists, men in the arts; we need more of those people from Ontario. They, to my opinion, reflect Canadianism in Ontario more than bankers and corporation lawyers. I would just like to know what you think of that, sir.

Mr. MacLean: We would be strongly in favour, I think, of your suggestion because first of all it has come up for discussion a number of times that the people who hold the reins of government and control such large budgets are not being paid even close to what is being received by corporate presidents and heads of big companies. We feel that, considering the size of the enterprise and the number of people involved in the enterprise, sufficient remuneration would be perfectly acceptable.

Mr. Gibson: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have another member who wishes to ask a question, but as I said I would invite you to comment at this time, I would now like to extend that invitation to you. We would be pleased to hear perhaps from others who contributed to this brief, or others who take a different viewpoint or even those who take the same viewpoint. If you simply want to ask a question, we are fair game for that too, so do come to the microphone. Would you just give us your name, please.

Mr. Stephen Boyd: I am Stephen Boyd. I would like to comment on Senator Cameron's question with regard to a nonpartisan nomination or appointment by the Prime Minister. We feel that this should be policy only of the Cabinet and should not be embedded in the Constitution as law.

You are asking how we should propose nominations by the provinces. We would like to see the provinces nominate three persons and the Prime Minister make his choice. So he would have a choice of one of three.

This is directed to Mr. Osler. Some of us feel that the civil service is quite bureaucratic and that at times the Cabinet does not have enough time to really scrutinize suggestions from the civil service. This is one reason why we have given Senate committees more power to investigate areas of interest to the people of Canada. We hope the Senate will take more time investigating these areas and come up with what we think will be better answers for the people of Canada. Thank you.

Mr. Allmand: May I ask a supplementary question? Recently the Prime Minister has been increasing the number of people in his office and this action has been criticized by opposition parties, but the reason given by the Prime Minister is that if he is to combat the expertise in the civil service, and the arguments brought up by

[Interpretation]

au Sénat s'ils ne pouvaient conserver leur lien d'affaire. Nous aurions alors plus de chefs syndicaux et de professeurs et de médecins et de savants, des gens qui ont travaillé dans les arts; nous avons besoin de plus de ces gens en provenance de l'Ontario. A mon avis, ils reflètent le fait canadien dans l'Ontario plus que les banquiers et les avocats des sociétés. J'aimerais juste savoir ce que vous pensez de cela, monsieur.

M. MacLean: Nous serions très en faveur, je pense, de votre suggestion parce qu'en premier lieu ce point a déjà été étudié plusieurs fois à savoir que les gens qui détiennent les rênes du Gouvernement et contrôlent des budgets très importants ne sont pas payés même aux environs de ce que reçoivent les présidents des sociétés et les chefs de grandes compagnies. Nous estimons que, étant donné la dimension de notre pays et le nombre des gens impliqués dans cette entreprise, une rémunération suffisante serait parfaitement acceptable.

M. Gibson: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous avons un autre député qui désire poser une question, mais comme j'ai dit que je vous inviterais à faire un commentaire à ce moment, j'aimerais maintenant vous appliquer cette invitation. Nous serions très heureux d'entendre peut-être d'autres qui ont contribué à ce mémoire, ou d'autres qui ont un point de vue différent ou même ceux qui ont le même point de vue. Si vous voulez simplement poser une question, nous jouons franc jeu également pour cela, aussi venez au micro. Voulez-vous juste nous indiquer votre nom, s'il vous plaît.

M. Stephen Boyd: Mon nom est Stephen Boyd. J'aimerais faire un commentaire sur la question du sénateur Cameron qui concerne une nomination non partisane ou une nomination par le premier ministre. Nous estimons que ceci devrait être la politique seulement du Cabinet et ne devrait pas être inséré dans la Constitution en tant que loi.

Vous demandez comment nous devrions proposer les nominations par les provinces. Nous aimerions voir les provinces nommer trois personnes et le premier ministre faire son choix. Ainsi nous aurions un choix d'une personne parmi trois.

Ceci s'applique à M. Osler. Certains d'entre nous estiment que la Fonction publique est tout à fait bureaucratique et que parfois le Cabinet n'a pas suffisamment le temps pour examiner absolument à fond les suggestions de la Fonction publique. C'est une raison pour laquelle nous avons donné au comité du Sénat davantage de pouvoirs pour enquêter dans les domaines d'intérêt pour les Canadiens. Nous espérons que le Sénat prendra plus de temps à enquêter dans ces domaines et finira par trouver, nous le pensons, de meilleures réponses par les Canadiens. Merci.

Puis-je poser une question supplémentaire?

M. Allmand: Récemment le premier ministre a augmenté le nombre des gens de son bureau et cette action a été critiquée par les partis d'opposition, mais la raison fournie par le premier ministre est que s'il doit combattre les experts de la Fonction publique, et les arguments fournis par M. Osler, les gens élus vont avoir besoin

[Texte]

Mr. Osler, the elected people are going to need more experts in their own offices; for example, the member of Parliament in his committee, the Prime Minister's office and so forth; so when the civil service presents draft legislation of some kind, they have their own experts to combat that. What is your reaction let us say, to more expertise, more assistance, more advisers to parliamentary committees, more advisers to the Prime Minister, more advisers to the Ministers, through political appointments and distinct from the civil service. What is your reaction to that?

Mr. Boyd: My reaction is that in Canada we have a growing amount of legislation coming up every year and the number of people now employed by the Cabinet as their own scrutineers, say to investigate legislation, should be retained, but the Senate should take up the slack, too, with the increase in legislation.

Mr. Allmand: All right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will now allow Mr. Lachance to ask his question and then I will invite other comments from the floor. Mr. Lachance.

Mr. Lachance: I will bypass my turn because I would like to hear more from people in the audience.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right; who else wants to come up?

Mr. Lachance: I would like to know what role that they would like to see for the Senate and the powers it should have and whether the Senate should have a power of veto or whether the Senate should act as an ombudsman or what?

Mr. Brewin: Nobody wants to abolish the Senate?

Mr. Lachance: Personally I am not in favour of abolishing the Senate. Whether they think it could be the safeguard of the Constitution of Canada. I would like to know what the members of the audience think about these points.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right, let us have some more comments from the floor. Who else would like to come up.

Mr. Lachance: I am sure they do not all agree with the presentation of this brief. I would be surprised if they all agree, although it is a very good brief.

The Joint Chairman: Mr. Lachance, perhaps you should make your own comment on this point and that will encourage or provoke others from the floor to make their points.

Mr. Lachance: As suggested by one of my colleagues, perhaps we should abolish the Senate. Are there any particular reasons to abolish the Senate?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Did you want to ask a question yourself, Mr. Lachance?

Mr. Lachance: No.

[Interprétation]

d'avantage d'experts dans leur propre bureau; par exemple, le député dans son comité, le bureau du premier ministre etc; aussi, quand la Fonction publique présentera un projet de loi de quelque sorte, ils auront leur propre expert pour s'y opposer. Quel est votre réaction, disons-le, au fait d'avoir davantage d'experts, plus d'aide, plus de conseillers pour les comités parlementaires, plus de conseillers pour le premier ministre, grâce à des nominations politiques et distinctes de la Fonction publique. Quel est votre réaction à cela?

M. Boyd: Ma réaction est qu'au Canada nous nous trouvons en face d'un montant de loi croissant chaque année et que le nombre des gens maintenant employés par le Cabinet comme leur propre scrutateur, pour examiner les lois, devraient être conservés, mais que le Sénat devrait en faire autant avec l'augmentation des lois.

M. Allmand: Très bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vais maintenant permettre à M. Lachance de poser sa question et ensuite j'inviterai d'autres personnes à faire des commentaires. Monsieur Lachance.

M. Lachance: Je passerai mon tour parce que j'aimerais en apprendre davantage des gens qui participent à la séance.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien; qui veut comparaître?

M. Lachance: J'aimerais savoir quel rôle ils aimeraient voir pour le Sénat et les pouvoirs qu'il devrait avoir et si le Sénat devrait avoir un pouvoir de veto ou devrait agir en tant que ombudsman, etc?

M. Brewin: Est-ce que quelqu'un veut abolir le Sénat?

M. Lachance: Personnellement je ne suis pas partisan d'abolir le Sénat, s'il pense qu'il peut être la sauvegarde de la Constitution du Canada. J'aimerais savoir ce que les députés qui participent à la séance pensent de ces points.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien, nous pouvons avoir davantage de commentaires du parquet. Qui aimerait prendre la parole.

M. Lachance: Je suis sûr qu'il ne sont pas tous d'accord avec la présentation de ce mémoire. Je serais surpris si tout le monde était d'accord, quoique se soit un mémoire excellent.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance, peut-être devriez-vous faire votre propre commentaire sur ce point et ceci en encouragerait ou provoquerait les autres de la Chambre à faire les leurs.

M. Lachance: Comme il a été suggéré par un de mes collègues, peut-être nous devrions abolir le Sénat. Y a-t-il des raisons particulières d'abolir le Sénat?

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous poser une question vous-même, monsieur Lachance?

M. Lachance: Non.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you come to the microphone, please, because otherwise your remarks cannot be recorded. We do not care if you can be heard, but we do care about your remarks being recorded.

Dr. Dorothy Campbell: I am Dorothy Campbell. I have always been under the impression that every appointment to the Senate is a political appointment. Because the House of Commons represents the people of Canada and its members are elected by the people, it does not seem necessary that the Senate should be all political appointments. It would seem more reasonable to me that we should have, as one gentleman has already suggested, Senators representing the people of Canada in other ways than in politics. I particularly liked the suggestion that the Senate made up of educators, artists and public relations men; this type of person. Also, the Senate is always composed of an older group of people, but I think the Senate should be completely representative of all ages.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any further comments from the floor? Senator Yuzyk, did you want to make a comment?

Senator Yuzyk: I would like to make a comment. I am very happy with the presentation. I have not taken part because yesterday I took quite an active part at Wolfville when we had a very thorough discussion, although along different lines than we have had here. I am pleased that the students here, at least, are following the work of the Senate. I should state that much of what you are really recommending, the Senate has been reforming itself internally to meet the new conditions and the new role and that is why I would like to compliment the students here and your professors who can keep you informed at least of the work of the Senate. You noticed that members of the House of Commons are quite aware of the fact that the Senate now is much more active than it had been before and that the work of the Senate is really increasing. Also that we are happy the new appointments have been made for the first time departing from party lines, although not in all cases, as we have had appointments, but very few, regarding party lines. You are making suggestions right along the lines which, I think, the Senate would like to see, outside the fact of abolishing the Senate as such.

I would like to state also that I like the idea of the Yukon and the Northwest Territories even having a Senator ahead of time. As a matter of fact, when we were in the Yukon they wanted a very strong Senate and I proposed to them that until they do get Senate appointments, I am willing to act and serve as their Senator *pro tem*.

An hon. Member: Without pay.

Senator Yuzyk: Without pay, without extra pay and I have been given a new name. My name is Yuzyk and always I have been known as Manitoba Yuzyk, but now I am called Yukon Yuzyk. I do not mind that at all because I think there are going to be tremendous developments up North. The former Minister of Northern Affairs has helped to set the goals in the North.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Voudriez-vous venir au micro, sinon vos remarques ne pourront être enregistrées. Peu nous importe que vous soyez entendu, mais nous désirons que vos remarques soient enregistrées.

Mlle Dorothy Campbell: Mon nom est Dorothy Campbell. J'ai toujours eu l'impression que chaque nomination au Sénat est une nomination politique. Parce que la Chambre des communes représente les Canadiens et que ces députés sont élus par le peuple, il ne semble pas nécessaire que le Sénat doit faire l'objet de nomination toute politique. Il me semblerait plus raisonnable si nous avions, comme quelqu'un l'a déjà proposé, des sénateurs qui représentent les Canadiens autrement qu'en politique. J'ai particulièrement aimé la suggestion que le Sénat soit composé d'éducateurs, d'artistes, et de gens dans les relations publiques; ce genre de personnes. Également, le Sénat est toujours composé d'un groupe de gens assez âgés, mais je pense qu'il devrait représenter tous les âges.

Le coprésident (M. MacGuigan): Est-ce qu'il y a d'autres commentaires à venir du parquet? Monsieur le sénateur Yuzyk, voulez-vous faire un commentaire?

Le sénateur Yuzyk: J'aimerais faire un commentaire. J'ai été très satisfait du mémoire. Je n'y ai pas pris part parce que hier j'ai pris une part active à Wolfville lorsque nous avons eu une discussion très poussée, quoique sur des lignes passablement différentes que celles que nous avons eues ici. Je suis heureux de voir que les étudiants ici, au moins, suivent le travail du Sénat. J'insiste sur beaucoup de ce que vous recommandez, le Sénat s'est réformé de manière interne pour remplir les nouvelles conditions et le nouveau rôle et c'est pour cela que j'aimerais féliciter les étudiants qui sont ici et vos professeurs qui vous tiennent au courant au moins du travail du Sénat. Vous avez remarqué que les membres de la Chambre des communes sont tout à fait au courant du fait que le Sénat maintenant est beaucoup plus actif qu'il ne l'était auparavant et que le travail du Sénat va en croissant. Également nous sommes très heureux que les nouvelles nominations ont été faites pour la première fois en se fondant non pas sur les lignes de parti, quoique cela ne se soit pas produit en tous les cas, étant donné que nous avons eu des nominations, mais très peu, concernant les lignes de parti. Vous faites des suggestions le long des lignes, qui, je pense, plairaient au Sénat, en dehors du fait qui consiste à abolir le Sénat comme tel.

J'aimerais également dire que j'aime l'idée que le Yukon et les territoires du Nord-Ouest aient même un sénateur avant l'heure. En fait, lorsque nous étions au Yukon il voulait un fort Sénat et je leur ai proposé qu'à moins qu'ils n'obtiennent la nomination au Sénat, j'étais prêt à agir et à servir en tant que leur sénateur *pro tem*.

Une voix: Sans rémunération.

Le sénateur Yuzyk: Sans rémunération, et l'on m'a donné maintenant un nouveau nom. Mon nom est Yuzyk et j'ai toujours été connu comme Yuzyk du Manitoba, mais maintenant on m'appelle Yuzyk du territoire du Yukon. Cela m'est égal parce que je pense qu'il va y avoir des développements prodigieux dans le Nord. L'ancien ministre des Affaires du grand Nord a contribué à fixer les buts pour le Nord.

[Texte]

Consequently these ideas expressed here are very valuable to us and I would still like to see if there is anyone bold enough to make other suggestions because we are interested in a Constitution. We are discussing a new Constitution that we are now working for, therefore, all the ideas that we can get we want to sift out very thoroughly in our Committee. That is why we are here. I still say, before we close off discussion here, that if there is anyone who has some other suggestion, we would greatly welcome it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): As Senator Yuzyk has just suggested we must shortly close off discussion on this subject in order to allow ample time for discussion on the second brief, but if anyone else would like to make a comment, we will be very pleased to hear from him

Mr. W. Patrick Sullivan: In reply to the remarks made by Mrs. Campbell, we recognize that all Senate appointments are political, but we also realize that with a turnover of 34 Senators every three years, the possibility of getting more labour people and more people from the arts, et cetera, is greatly increased and a much more capable Senate will result.

Her second point concerned age. You will notice in the brief that is omitted; there has not been any age limit set in the terms of office or tenure of office. Those are my only comments.

The joint Chairman (Mr. MacGuigan): I take it, Mr. Sullivan, you are one of the group that worked on this brief?

Mr Sullivan: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Are there any further comments along that line or other lines?

Senator Cameron: Before we leave it, Mr. Chairman, I would suggest that it is not generally understood how much, or how many amendments the Senate makes to legislation coming from the House of Commons. I give you one example: in 1962, I think it was when Donald Fleming was Minister of Finance and the estates bill was in, the Senate made nine amendments. Of course this infuriated Mr. Fleming and I do not say this was not done on a political basis, but in that case the bill goes back to the House of Commons and they accepted seven of them. He refused to accept the eighth and ninth so the Senate dropped one and we said we would wait until the next year to get the eighth through. And one year later they accepted it. The result was a much better estates bill than the original draft. So this has happened time and again, although that was an outstanding example. I just want to say too, when the lady said that they were all political appointments, my own appointment in 1955 was not a political appointment. I think I was probably the first. There were two made at that time and none since then until just October 7, and I am delighted to see more nonpolitical appointments.

[Interprétation]

En conséquence les idées qui sont exprimées ici sont très précieuses pour nous et j'aimerais voir s'il y a quelqu'un d'assez audacieux pour présenter d'autres suggestions parce que nous sommes intéressés dans une Constitution. Nous discutons une nouvelle Constitution pour laquelle nous travaillons maintenant, aussi, toutes les idées que nous pouvons avoir, nous voulons les passer au crible complètement au comité. C'est pour cela que nous sommes ici. Je répète, avant que nous ne terminions la discussion ici, que si quelqu'un qui a une autre suggestion, nous serions très heureux de l'entendre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Comme le sénateur Yuzyk vient de le dire, nous devons bientôt terminer la discussion sur ce sujet afin d'avoir du temps suffisant pour étudier le second mémoire, mais si quelqu'un d'autre veut faire un commentaire, nous serons très heureux de l'entendre.

M. W. Patrick Sullivan: En réponse aux remarques faite par M^{me} Campbell, nous reconnaissons que toutes les nominations au Sénat sont des nominations politiques, mais nous nous rendons compte aussi qu'avec un roulement de 34 sénateurs tous les trois ans, la possibilité d'obtenir plus de gens du monde du travail et de gens du monde des arts, etc, se voit grandement accru et qu'il en résultera un Sénat beaucoup plus capable.

Son second point concernait l'âge. Vous remarquerez que dans le mémoire ceci est omis; on a établi aucune limite d'âge concernant la période d'activité tel sont mes commentaires.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il me semble, monsieur Sullivan, que nous êtes une des personnes qui ont travaillé à ce mémoire?

M. Sullivan: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Y a-t-il d'autres commentaires dans cet ordre d'idée ou dans d'autres ordres d'idées?

Le sénateur Cameron: Avant de laisser de côté cette question, monsieur le président, je voudrais dire qu'en général, ils ne se rendent pas compte du nombre d'amendements que le Sénat fait aux lois présentées à la Chambre des communes. Je vous donne un exemple: en 1962, lorsque M. Donald Fleming était ministre des Finances, je crois, et que le bill sur les successions était à l'étude, le Sénat a fait neuf amendements. Naturellement, cela a rendu M. Fleming furieux, et je ne dis pas que ça n'a pas été fait sur une base politique, mais dans un cas comme celui-ci, le bill est retourné à la Chambre des communes et ils ont accepté sept des neuf amendements. Le ministre a refusé d'accepter les 8ième et 9ième amendements, alors le Sénat en a laissé tomber un et nous avons dit que nous attendrions jusqu'à l'an prochain pour adopter le 8ième. C'est ce qu'ils ont fait un an plus tard. En conséquence, le bill sur les successions a été de beaucoup supérieur au projet original. Ce fait s'est produit maintes et maintes fois, même s'il s'agit ici d'un exemple exceptionnel. De plus, lorsque la dame a dit qu'il s'agissait dans tous les cas de nominations politiques, ma propre nomination en 1955 n'était pas une nomination politique. Il y en a eu

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, perhaps it is only fitting on this subject which concerns the Senate that we should have allowed a senator to have the last word. I need hardly say that we are very grateful to Mr. MacLean, who has so ably presented this brief, and to the task force, which I think is a particular class in political science, which worked on this brief with him. This is the type of contribution to our Committee which is of very great assistance to us, and on behalf of the Committee, I would like to thank you very much.

May I now invite the presenter of the other brief to come forward.

Ladies and gentlemen, the subject of this second brief is the Bill of Rights. It is also a product of the collaboration of the same political science class, and it will be presented to us by Mr. D. Patrick Sullivan, a fourth-year major in political science who has already spoken to us from the floor. Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Thank you, Mr. Chairman. Before I present the proposals, I would like to state that briefs presented to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons were prepared by the following: Mr. Bruce Barrett, Mr. Stephen Boyd, Mr. Wilfred D. Brown, Mr. Claude J. Bourque, Mr. Robin D. Harnum, Mr. David G. MacLean, Mr. Blair S. Pellerin, Mr. Carl X. Turner, myself and Mr. George Townsend.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you please leave that list with us so we will be sure all the names are spelled properly in the official minutes. I would like to thank all of those gentlemen.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, the purpose of this submission is to support the proposal of the Government of Canada that a revised constitution include a "Bill of Rights" that will apply in both the national and the provincial fields.

We do not wish to contend that the rights to be specified in the Bill of Rights are to be thought of as inalienable; rather, we submit that those rights should be regarded as the rules by which individuals are free to conduct themselves ordinarily in Canada. We say, "ordinarily", because unhappily there may be circumstances in which the set of rules—and the rights defined therein—may have to be put aside or modified to preserve the lives and autonomy of the individuals who ordinarily live under these rules. The history of rights shows that as the waters of trouble rise more and more rights are abandoned—and this is true whether they are declared utterly inviolable in a constitution or are only ancient common law rights—and that as the waters recede more and more rights are reclaimed. Notwithstanding this realistic beginning, which seems to belittle the whole undertaking of prescribing bills of rights, we submit that Canada should have a constitutional Bill of Rights for various reasons.

First, the governments and legislatures in the provinces have extensive powers under Section 92 of the British North America Act; and it cannot be pretended that all the provinces have been eager to avoid unnecessary limitations on the liberty of persons under their

[Interpretation]

deux à ce moment-là et aucune depuis, jusqu'au 7 octobre, et je suis heureux de constater qu'il y a un plus grand nombre de nominations non politiques.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, il est peut-être tout à fait convenable, pour ce sujet qui concerne le Sénat, que nous avons permis à un sénateur de conclure le sujet. Nous sommes très reconnaissants envers M. MacLean qui a si bien présenté le présent mémoire et l'équipe spéciale, une classe spéciale en sciences politiques je crois, qui a œuvré sur ce mémoire avec lui. Ce genre d'apport au Comité nous est très utile et au nom du Comité, je vous remercie beaucoup.

J'invite maintenant le témoin qui a présenté l'autre mémoire à s'avancer.

Mesdames et messieurs, le sujet de ce second mémoire est la déclaration des Droits de l'Homme. Il s'agit encore une fois du produit de la collaboration de la même classe de sciences politiques et il nous sera présenté par M. D. Patrick Sullivan, de la quatrième année de spécialisation en sciences politiques, qui nous a déjà adressé la parole dans l'assistance. Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Merci, monsieur le président. Avant de présenter les propositions, je voudrais dire que les mémoires présentés au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, ont été préparés par les personnes suivantes: MM. Bruce Barrett, Stephen Boyd, Wilfred D. Brown, Claude J. Bourque, Robin D. Harnum, David G. MacLean, Blair S. Pellerin, Carl X. Turner, moi-même et M. George Townsend.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous voudrez bien nous laisser cette liste pour nous assurer que tous les noms sont écrits correctement dans le procès-verbal officiel. Je remercie tous ces messieurs.

M. Sullivan: Monsieur le président, le but de cet exposé est d'appuyer la proposition du gouvernement du Canada, à savoir que la Constitution révisée comprenne une déclaration des Droits de l'Homme qui s'appliquera aux domaines national et provincial.

Nous ne voulons pas soutenir que les droits à inclure dans la déclaration des Droits de l'Homme, peuvent être considérés comme inaliénables; nous proposons plutôt que ces droits soient considérés comme les règles selon lesquelles les individus sont libres de se conduire ordinairement au Canada. Nous disons, «ordinairement», car malheureusement il peut y avoir des circonstances où il sera nécessaire de mettre de côté ou de modifier la série de règles—et les droits qui sont définis—pour préserver la vie et l'autonomie des personnes qui ordinairement se conforment à ces règles. L'histoire montre que plus les troubles s'accroissent, plus on abandonne les droits—que ces droits soient déclarés tout à fait inviolables dans une Constitution, ou qu'ils ne constituent que des droits selon l'ancienne loi commune—et que lorsque les troubles diminuent, on réclame de plus en plus des droits. En dépit de cette introduction réaliste qui semble diminuer l'importance d'entreprendre la prescription des déclarations des Droits de l'Homme, nous maintenons que, pour diverses raisons, le Canada doit avoir une déclaration constitutionnelle des Droits de l'Homme.

En premier lieu, les gouvernements et les législatures provinciales jouissent de pouvoirs étendus en vertu de

[Texte]

jurisdiction. We have in mind specifically the Alberta Press Law and the Padlock Law in Quebec. Because it is a federal state, Canada's situation is quite different from that of Great Britain. It is true that when the acts mentioned above were examined by the Supreme Court of Canada, they were found invalid, but only because they dealt with matters under a federal jurisdiction. The authority of a court is weakened when it appears to interested parties to have relied too much upon ingenuity to achieve a desired opinion. The dignity of the provincial legislatures would be better protected if the limits to their powers were more definite in the sensitive areas of civil rights.

Second, increasingly Canada has a population drawn from many different countries, so that it no longer is possible to argue convincingly that every little Canadian learns the common law rules of fair play at his mother's knee. People drawn from different parts of the world have different mores. There is something to be gained, we suggest, by providing a heterogeneous population such as ours with a clear statement of the basic rules.

And third, for historical reasons the two languages recognized in the British North America Act, 1867, are English and French. It has become evident that if Canada is not to be divided into two separate countries, or more, those who speak English and those who speak French should have the right to use the language of their preference in official public actions.

II. The Contents of a Canadian Bill of Rights

The contents of the Bill cannot be on the same theoretical level throughout. For example, the prohibition against *ex post facto* criminal law is so elementary that it would be found in any civilized state. On the other hand, the establishment of language rights is strictly occasional. That is, it is intended for specific, practical purposes in Canada now. The following list is not intended to be conclusive; rather, it is intended to suggest the kinds of topics that might be considered for inclusion.

First, the Bill of Rights, we submit, should declare that no person is to be deprived of life, liberty, or property without due process of law. By the expression "due process of Law", we mean "procedural due process".

Second, it should establish that no person is to be deprived of the privacy of his home without due process of law. The effect of such a provision would be to make electronic eavesdropping, witch-hunt searches, and the like illegal unless expressly authorized by law in prescribed circumstances.

Third, it should prohibit *ex post facto* laws defining guilt or innocence of an offence.

Fourth, it should prohibit laws that make conditions, for example, colour, race, sex, religion, and so forth not facts that is the acts done the determinants of guilt or innocence.

Fifth, it should confer on the individual a constitutional right to speedy trial, a right to know the charge against him, a right to be presumed innocent until found guilty by the court, a right to due process in the trial of the charge, a right to counsel, and a right to have an interpreter if necessary. Any person in custody is to have a right to a writ of *habeas corpus*.

Sixth, it should establish a right of freedom of expression, a right of freedom in worship, and a right to

[Interprétation]

l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et on ne peut prétendre que toutes les provinces ont désiré éviter les restrictions non nécessaires sur la liberté des personnes qui tombent sur leur juridiction. Je pense spécialement à l'Alberta Press Law et à Loi du Cadenas au Québec. Puisqu'il s'agit d'un état fédéral, la situation du Canada est bien différente de celle de la Grande-Bretagne. Il est vrai que lorsque les lois précitées ont été examinées par la Cour suprême du Canada, elles ont été trouvées invalides, mais seulement parce qu'elles traitaient de questions relevant de la juridiction fédérale. L'autorité d'un tribunal est affaiblie lorsqu'il semble aux parties intéressées s'en être trop rapporté à l'ingéniosité pour réussir à obtenir une opinion désirée. La dignité des législatures provinciales serait mieux protégée si les limites de leurs pouvoirs étaient plus définies dans les secteurs critiques des droits civils.

Deuxièmement, de plus en plus, la population du Canada provient de différents pays, de sorte qu'il n'est plus possible de soutenir avec conviction que tout petit Canadien apprend les règles communes de franc-jeu sur les genoux de sa mère. Les gens qui viennent de différentes parties du monde ont des mœurs différentes. Nous croyons qu'il est avantageux de fournir à une population hétérogène comme la nôtre, une déclaration claire des règles fondamentales.

Troisièmement, pour des raisons historiques, les deux langues reconnues dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, sont l'anglais et le français. Il est devenu évident que si on peut éviter que le Canada se sépare en deux pays ou plus, ceux qui parlent l'anglais et ceux qui parlent français doivent avoir le droit d'utiliser la langue de leur préférence dans les travaux publics officiels.

II. Contenu d'une déclaration des Droits de l'Homme canadienne.

Le contenu de la déclaration ne peut se poser totalement sur le même niveau théorique. Par exemple, l'interdiction d'exercer le droit criminel *a posteriori* est si élémentaire qu'elle se trouve dans tout pays civilisé. Par contre, l'établissement de droits linguistiques est une question strictement occasionnelle, c'est-à-dire qu'il est destiné à des buts précis et pratiques au Canada, à l'heure actuelle. La liste suivante n'est pas définitive; plutôt on a eu l'intention d'énumérer les genres de sujets qu'on pourrait inclure.

Premièrement, nous soutenons que la déclaration des Droits de l'Homme doit stipuler que personne ne doit être privé de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans l'application d'une loi équitable. L'expression «application d'une loi équitable» s'entend de l'observation d'une procédure légale.

Deuxièmement, la déclaration doit établir qu'on ne peut enlever à personne son droit à la vie privée sans l'application d'une loi équitable. L'effet d'une telle disposition serait de rendre illégale l'utilisation d'écoutes électroniques, de chasses aux sorcières, et ainsi de suite, à moins que ces moyens ne soient formellement autorisés par la loi dans des circonstances désignées.

Troisièmement, elle doit interdire les lois *a posteriori* qui définissent la culpabilité ou l'innocence de la personne qui a commis une offense.

[Text]

assemble. Obviously none of these can be absolute: the public interest must be preserved. Consequently, the establishment of these rights will do no more than to create a tug-of-war between these rights and "the police power"; however, this will be worthwhile, for the public officers who exercise the police power will have to show why these freedoms ought to be restricted in a particular place or time, and to do so before an impartial arbiter.

And seventh, it should establish a right to use either the English language or the French language in official public places in Canada. This right should be left vague so that the judges can make law to suit the changing times.

III. The Elevation Of The Judges

We admit freely that part of our motivation in proposing an entrenched Bill of Rights is to increase the power of the judges. Our experience in Canada with nonjudicial amendment of the British North America Act has caused us to doubt that a satisfactory mode of regular nonjudicial amendment will be established; consequently, we are falling back on judicial interpretation as one way in which old laws can be made to fit new society.

IV. Extraordinary Circumstances

Normally society can afford to wait until after the fact for the arrest and detention of an alleged malefactor; however, in some circumstances the danger to the state, the res publica, is so great that the fact must be prevented if possible. In such instances, since there is no evidence that an offence has been committed commensurate with the danger, it becomes a question of political discretion whether the ordinary rules can continue to prevail. This question cannot be dealt with by judicial processes; consequently, it should not be put to the judges. Rather, it must be dealt with by politically responsible persons. Our constitution is contrived to make responsibility the mate of power. Just as there are safeguards in the judicial process, there are safeguards in the political process.

We submit, with respect, that the law will be better if in extraordinary circumstances sections of the Bill of Rights are suspended for stated periods. The alternative is to rely on the courts to bend the law to radically different situations; and the result is that the law is uncertain and the judges are open to charges of reading the Constitution with an eye on the ballot boxes.

The mechanism by which sections of the Bill of Rights could be suspended, of course, would have to be set forth in the Constitution. Such a mechanism could be modelled on the similar provision in *The Canadian Bill of Rights*, 1960.

All of which is respectfully submitted.

[Interpretation]

Quatrièmement, elle doit interdire les lois qui déterminent la culpabilité ou l'innocence en s'appuyant sur des conditions, par exemple, la couleur, la race, le sexe, la religion, et ainsi de suite, et non les faits, c.-à-d. les actes posés.

Cinquièmement, elle doit conférer à l'individu, le droit constitutionnel à un procès sans délai, le droit d'être mis au courant de la plainte portée contre lui, le droit d'être présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit trouvé coupable par le tribunal, le droit d'application d'une loi équitable lors d'un procès au sujet d'une accusation, le droit d'avoir recours aux services d'un avocat et le droit d'avoir un interprète s'il est nécessaire. Toute personne en état d'arrestation doit avoir droit au bref d'*habeas corpus*.

Sixièmement, la déclaration doit établir le droit de liberté de parole, le droit de liberté du culte et le droit de se réunir. Naturellement, aucun de ces droits ne peut être absolu: il faut préserver l'intérêt du public. En conséquence, l'établissement de ces droits, ne contribuera qu'à créer une lutte entre ces droits et l'autorité de la police; toutefois, cela en vaudra la peine, car les fonctionnaires qui exercent l'autorité de police devront démontrer pourquoi il devient nécessaire de restreindre ces libertés à un endroit ou à un moment particulier, et ils devront le faire devant un arbitre impartial.

Finalement, elle doit établir le droit d'utiliser l'anglais ou le français dans les endroits publics officiels au Canada. L'exercice de ce droit doit demeurer vague de sorte que les juges puissent faire des lois appropriées aux temps qui changent.

III. La nomination des juges.

Nous admettons librement qu'une partie de notre motivation, lorsque nous proposons une déclaration intégrée des Droits de l'Homme, c'est d'augmenter l'autorité des juges. L'expérience que nous avons eue au Canada en adoptant des amendements non juridiques à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, nous a fait douter qu'un mode satisfaisant de modifications régulières et non juridiques serait établi; en conséquence, nous avons recours à l'interprétation juridique comme moyen d'adapter les anciennes lois à la nouvelle société.

IV. Circonstances extraordinaires

Normalement, lorsqu'il s'agit de l'arrestation et de la détention d'un présumé malfaiteur, la société peut se permettre d'attendre que l'offense ait été commise; toutefois, dans certaines circonstances, le danger est si grand pour l'État qu'il faut prévenir, si possible, l'accomplissement de l'offense. En pareil cas, puisqu'il n'y a aucune preuve que l'offense commise est de même mesure que le danger, cela devient une question de discrétion politique à savoir si les règles ordinaires peuvent continuer à avoir cours. Il n'est pas possible de traiter cette question par des moyens juridiques; donc elle ne doit pas être soumise aux juges. Elle doit être plutôt traitée par des personnes responsables au point de vue politique. Notre Constitution est conçue de façon à accoupler la responsabilité à l'autorité. Tout comme dans le processus juridique il y a des sauvegardes, ainsi il y en a dans le processus politique.

À notre avis, la loi sera plus efficace si, lors de circonstances extraordinaires, les parties de la déclaration des

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The first question will be Mr. Melvin McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman. First of all I want to congratulate Mr. Sullivan and those who were associated with him in the preparation of this brief.

Mr. Sullivan, you have put forth a very novel proposition. As far as I know, it is one that has not been heard by this Committee before with respect to the amending of the Constitution. If I interpret you correctly, you suggest on page 6 that in proposing an entrenched bill of rights, your idea is to increase the power of the judges. As I read this, it means...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It cannot be page 6; there are only five pages.

Mr. McQuaid: Page 4. I am sorry. Do I interpret this correctly to mean that you say that any amendments to the Constitution should be made not by Parliament but rather by the judiciary? I have every respect and confidence in the judiciary, but I must say that you are taking away from Parliament a lot of the powers that it ordinarily had, if what I interpret this to mean is correct.

Mr. Sullivan: Amendments to the Constitution will be made as prescribed in the Constitution as it would be drawn up. There would be a due process for amending the Constitution. It would require an act of the Canadian Parliament and so many other provincial parliaments and so forth.

The elevation of the judges would be more a check on legislation that is made by the federal parliament or a provincial parliament that is not strictly within its rights to make. If it infringes upon the civil rights of an individual the Supreme Court can declare this act of legislation *ultra vires*. It does not create for the court a constitutional amending process. It creates a judicial review.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is a limited amending process rather than an unlimited one, perhaps.

Mr. Sullivan: Yes.

Mr. McQuaid: Well, it is a pretty broad amending process, as I see it, Mr. Chairman, unless I entirely misinterpret the intention behind the suggestion. You say here:

Our experience in Canada with non-judicial amendment of the B.N.A. Act has caused us to doubt that a satisfactory mode of regular non-judicial amendment will be established...

[Interprétation]

Droits de l'Homme sont suspendues pendant des périodes déterminées. L'autre possibilité est de permettre aux tribunaux d'adapter la loi à des situations radicalement différentes; il en résulte que la loi est incertaine et que les juges peuvent être accusés d'interpréter la Constitution en tenant compte du scrutin.

Il faudrait établir dans la Constitution le mécanisme par lequel des parties de la déclaration pourraient être suspendues. Pour créer ce mécanisme, on pourrait prendre comme modèle, la disposition semblable qui figure dans la déclaration canadienne des Droits de l'Homme, 1960.

Nous vous soumettons ce rapport respectueusement.

Le coprésident (M. MacGuigan): La parole est d'abord à monsieur Melvin McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. Tout d'abord je veux féliciter M. Sullivan et ceux qui l'ont aidé à rédiger ce mémoire.

M. Sullivan, vous avez présenté une proposition très originale, relative à l'amendement de la Constitution, que le Comité n'a pas entendue auparavant, que je sache. Si j'interprète correctement votre pensée, vous dites à la page 6 qu'en proposant une déclaration intégrée des Droits de l'Homme, vous songez à augmenter l'autorité des juges. D'après mon interprétation, cela veut dire...

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce ne peut être à la page 6, il n'y a que cinq pages.

M. McQuaid: A la page 4, pardon. Voulez-vous dire que tout amendement à la Constitution peut être fait par le Parlement et non par le pouvoir judiciaire? Malgré tout le respect que je porte au pouvoir judiciaire et toute la confiance que j'ai en lui, je dois dire que vous enlevez du parlement un grand nombre de pouvoirs dont il jouissait ordinairement, si je vous comprends bien.

M. Sullivan: Les amendements à la Constitution se feront comme il sera prescrit dans la Constitution lors de sa rédaction. Il y aurait une application régulière en vue d'amender la Constitution. Il faudrait une loi du Parlement canadien et d'un certain nombre d'autres parlements provinciaux, et ainsi de suite.

La nomination des juges constituerait plutôt un contrôle sur les lois adoptées par le parlement fédéral ou un parlement provincial, qu'il n'a pas, strictement parlant, droit d'adopter. Si elle empiète sur les droits civils d'un individu, la Cour suprême peut la déclarer *anticonstitutionnelle*. Elle ne crée pas pour le tribunal un procédé constitutionnel d'amendements, mais une révision juridique.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est un procédé limité d'amendements plutôt qu'un procédé illimité, peut-être.

M. Sullivan: Oui.

M. McQuaid: De la façon dont je le conçois, monsieur le président, c'est un procédé d'amendement plutôt étendu, à moins que j'interprète mal l'intention de la proposition. Vous dites ceci:

L'expérience que nous avons eue au Canada, relativement à l'amendement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique nous a fait douter qu'on établira

[Text]

In other words, you are suggesting, as I understand it, that the amendments that have been made, or have been made by the British Parliament, first suggested by our Parliament and then ratified by the British Parliament, raise some doubts as to whether that is a satisfactory way of proceeding—is that correct—and that this should be determined by the judiciary rather than by the Parliament of Canada? It is a very radical departure from our present system. I agree that the judiciary can declare a certain act *ultra vires*, but for the judiciary to determine that there should be a change made in the British North America Act is quite a radical departure from our present practice. And it seems to me you are taking some power away from Parliament. Perhaps I misinterpreted this.

Mr. Sullivan: Not necessarily the federal Parliament; possibly the provincial legislature.

Mr. McQuaid: You would qualify it to that effect, then, that it would be the provincial.

Mr. Sullivan: It is an extension of the present power of the Supreme Court of Canada to review legislation made by the Parliament or the legislatures in Canada. And it will follow, of course, that the Supreme Court is entrenched in the Constitution and its powers are, and that the Supreme Court would be the result of an ordinary act of the federal Parliament of Canada.

Mr. McQuaid: You have not mentioned it in your brief, Mr. Sullivan, but I am wondering if you—and this is a very important matter, in so far as this Committee is concerned—I wonder if you have any thoughts on what should be done first; the repatriation of the Constitution or the amending of the Constitution. In other words, should we take our Constitution first back to Canada before we amend it, or should we have amendments first and then repatriate it afterwards? Have you given any thought to that?

Mr. Sullivan: I think that once we as Canadians have reached a reasonable consensus as to what the new Constitution will be and how it will work, then repatriate it.

Mr. McQuaid: Yes. Now, I am also not entirely clear, Mr. Sullivan, from your brief, as to whether or not you are satisfied with the present Canadian Bill of Rights. We have a Bill of Rights at the present time. Are you satisfied that this is the bill of rights that should be incorporated in a new constitution, or would you draft a new bill of rights?

Mr. Sullivan: The problem with the present Canadian Bill of Rights is that it is an ordinary act of the federal Parliament. It applies only where federal jurisdiction applies. The federal Bill of Rights does not apply in an area of provincial jurisdiction. What this is attempting to do is to place a bill of rights above ordinary legislation of the federal Parliament and the legislatures of the province; an entrenchment in the Constitution, your regular constitutional proclamation.

[Interpretation]

un mode satisfaisant d'amendements réguliers non juridiques;...

En d'autres termes, que les amendements faits par le Parlement britannique, d'abord proposés par notre parlement et ensuite rattachés par le parlement britannique, soulèvent des doutes à savoir si c'est là une façon satisfaisante de procéder, et que cette question doit être déterminée par le pouvoir judiciaire plutôt que par le parlement du Canada? C'est là une déviation très radicale de notre système actuel. Je conviens que le pouvoir judiciaire peut déclarer certaines lois inconstitutionnelles mais que le pouvoir judiciaire détermine qu'on doit faire un changement dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, constitue une déviation très radicale de la pratique actuelle. Il me semble que vous enlevez des pouvoirs au parlement.

M. Sullivan: Pas nécessairement le parlement fédéral; peut-être la législature provinciale.

M. McQuaid: Donc ce serait la législature provinciale.

M. Sullivan: C'est une extension du pouvoir actuel de la Cour suprême du Canada d'examiner les lois apportées par le parlement ou par les législatures au Canada. Et il s'ensuit naturellement que la Cour suprême et ses pouvoirs seront intégrés dans la Constitution et que la Cour suprême serait formée par suite d'une loi ordinaire du parlement fédéral du Canada.

M. McQuaid: Vous ne l'avez pas mentionné dans votre bref, monsieur Sullivan, mais je me demande si vous songez à ce qui devrait être fait d'abord; le rapatriement de la Constitution ou l'amendement de celle-ci. Autrement dit, devrions-nous ramener notre Constitution au Canada avant de l'amender, ou devrions-nous procéder aux amendements d'abord et ensuite la rapatrier?

M. Sullivan: Je pense qu'une fois que nous, Canadiens, aurons convenu de la nature de la nouvelle Constitution et de la façon dont elle fonctionnera, nous devrions la rapatrier.

M. McQuaid: Oui. Maintenant, d'après votre mémoire, Monsieur Sullivan, je ne suis pas certain si vous trouvez notre déclaration actuelle des Droits de l'Homme satisfaisante. Croyez-vous qu'elle devrait être incorporée à la nouvelle Constitution, ou proposeriez-vous de rédiger une nouvelle déclaration?

M. Sullivan: Le problème qui se pose quant à la déclaration actuelle c'est qu'elle constitue une loi ordinaire du parlement fédéral. Elle ne s'applique que là où la juridiction fédérale s'applique. Celle-ci ne s'applique pas au domaine de la juridiction provinciale. Ce que nous tentons de faire, c'est d'établir une déclaration des Droits de l'Homme qui dépasse les mesures législatives ordinaires du parlement fédéral et des législatures provinciales; une intégration dans la Constitution.

[Texte]

Mr. McQuaid: I just have one further question, Mr. Chairman. On page 2 of your brief, Mr. Sullivan, you say.

It has become evident that if Canada is not to be divided into two separate countries, or more, those who speak English and those who speak French should have the right to use the language of their preference in official public actions.

Do I interpret that to mean a broadening of the present bilingualism and biculturalism act?

Mr. Sullivan: Anywhere in Canada as determined by judicial review that there is sufficient reason for a person to have the rights to speak either English or French, they will have that right.

Mr. McQuaid: By judicial review, you said?

Mr. Sullivan: This will be subject to the judiciary to decide whether or not a person stopped on the Trans-Canada outside here by an RCMP, a policeman, has the right to speak in French. This is not a French area; it may be determined by the judiciary that this person does not qualify under the Bill of Rights to speak French here.

Mr. McQuaid: You have great faith in the judiciary, Mr. Sullivan.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I too would like to congratulate Mr. Sullivan. I do so more easily because I happen to agree with the conclusions in his brief. I think we do need a constitutional bill of rights and I think so for two reasons: one that it would, as the brief points out, give the court explicit powers to intervene to protect individual rights, and secondly because I think it would be a great educational factor so that the public of Canada will understand how fundamental these rights are to our system.

The question I wanted to ask you deals with the subject which you do discuss here of the existence of an emergency which justifies the suspension of these constitutional rights. And do you not think that the present system, as far as that is concerned, is quite adequate, which gives a political decision to the government of the day to say, "We think a sufficient emergency exists either by reason of war or insurrection that we can suspend even the most explicit rights concluded either by the present Constitution or by the Constitution amended to include a bill of rights." Therefore, do you not think that the present situation does adequately? There is no inconsistency between a constitutional bill of rights and an emergency power based on a political decision to override the bill of rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is a very current problem.

Mr. Brewin: Yes, I had in mind it was a current problem.

Mr. Sullivan: Bills of rights are a very relative thing to the situation that exists in a country at a given time, that people cannot for the security of the nation expect at all times to be able to proclaim or demand their full

[Interprétation]

M. McQuaid: Une dernière question, monsieur le Président. A la page deux de votre mémoire, monsieur Sullivan, vous dites ce qui suit:

Il est devenu évident que si l'on veut éviter que le Canada se sépare en deux pays ou plus, les personnes de langue anglaise et celles de langue française doivent avoir le droit d'utiliser la langue de leur préférence dans les travaux publics officiels.

Est-ce que cela veut dire un élargissement de la loi actuelle sur le bilinguisme et le biculturalisme?

M. Sullivan: N'importe où au Canada, comme il est déterminé au moyen d'une étude juridique qu'il y a une raison suffisante d'avoir le droit de parler français ou anglais, ce droit sera accordé.

M. McQuaid: Vous dites, par étude juridique?

M. Sullivan: Il appartiendra aux pouvoirs judiciaires de décider si une personne arrêtée par un agent de la gendarmerie royale sur la route transcanadienne à quelques milles d'ici, a le droit de parler français.

M. McQuaid: Vous avez une grande confiance aux pouvoirs judiciaires, monsieur Sullivan.

M. coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais aussi féliciter M. Sullivan, car je suis d'accord avec les conclusions de son mémoire. Je pense que nous avons besoin d'une déclaration constitutionnelle des Droits de l'Homme pour deux raisons: accorder au tribunal des pouvoirs explicites lui permettant d'intervenir pour protéger les droits individuels; en second lieu, je pense que ce serait un facteur éducationnel important de sorte que le public canadien comprendra comment ses droits sont fondamentaux à notre système.

Je voulais vous poser une question au sujet de l'existence d'une urgence qui justifie la suspension de ces droits constitutionnels. Ne pensez-vous pas que le système actuel est très adéquat car il fait prendre au gouvernement du jour la décision de dire ce qui suit: «Nous estimons qu'il existe une situation suffisamment urgente, causée par soit la guerre ou l'insurrection que nous pouvons suspendre même les droits les plus explicites admis soit en vertu de la Constitution actuelle ou de la Constitution amendée afin d'y inclure une déclaration des Droits de l'Homme.» Il n'y a pas d'inconsistance entre une déclaration constitutionnelle des Droits de l'Homme et un pouvoir d'urgence fondé sur une décision politique d'outrepasser la déclaration des Droits de l'Homme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voilà un problème très courant.

M. Brewin: Oui, c'est ce que j'avais à l'idée.

M. Sullivan: Les déclarations des Droits de l'Homme sont très relatives à la situation qui existe dans un pays à un moment donné et les gens, à cause de la sécurité de la nation, ne peuvent s'attendre à pouvoir proclamer ou

[Text]

civil rights, that this is part of a process that would happen regardless of whether or not it is entrenched, that for the security of the nation the rights of an individual extend only to that point where they infringe on the right of another, and when one person's rights infringe on that of another, or one person's freedom infringes on that of another, it is time for a politically responsible decision to be made.

Mr. Brewin: In other words, the fact that you may have an emergency in which you have to suspend rights is no reason why you should not spell them out in a constitutional bill of rights.

Mr. Sullivan: What we are thinking of perhaps more than federal injustices against civil rights are provincial injustices against civil rights.

Mr. Brewin: Of course you know in history there are federal interventions too—treatment of the Japanese Canadians in the last war, for example.

Mr. Sullivan: Exactly, yes.

Mr. Brewin: So we cannot be sure that federal governments will not interfere with rights of family.

Mr. Sullivan: No, this is a part of the entrenchment in the Constitution where there will be room for a decision made by the cabinet, the Governor General in Council.

Mr. Brewin: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Asselin.

Mr. Asselin: Mr. Chairman, I am going to ask my question in French.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right.

• 2150

M. Asselin: Monsieur le président, à mon tour, je voudrais féliciter M. Sullivan pour sa présentation, ainsi que ses collègues qui ont travaillé à la production de ce document qui, à mon avis, arrive à point, alors que nous savons jusqu'à quel point nos libertés civiles sont fragiles. Nous avons été obligés, cette semaine, à la Chambre des communes, de suspendre ces libertés, je crois donc que ce document qu'on nous présente ce soir est d'une extrême importance.

Évidemment, sur cette question, je pense qu'il faut considérer également que si nous voulons introduire dans une nouvelle Constitution une déclaration des droits, il faut le consentement du Gouvernement fédéral et des provinces.

Mon collègue, M. McQuaid, a fait allusion tout à l'heure à la Déclaration des droits que nous avons adoptée en 1960 et qui comportait une grande partie des libertés civiles dont on parle dans ce document, mais ceci était seulement de compétence fédérale.

Chez nous, au Québec, notre législature a une juridiction exclusive sur les droits de la personne, sur la propriété civile. Nous savons également que nos représentants du Québec, au cours de plusieurs conférences

[Interpretation]

réclamer tous leurs droits civils, s'il s'agit d'une partie d'un processus qui se produirait qu'il soit intégré ou non, peut, pour la sécurité de la nation, les droits d'un individu ne s'étendent qu'au point où ils empiètent sur le droit d'un autre, et dans une pareille situation, il est temps qu'une décision responsable soit prise, du point de vue politique.

M. Brewin: En d'autres mots, le fait que vous puissiez être en face d'une urgence où vous devez suspendre des droits n'est pas une raison pour ne pas les inscrire dans une déclaration constitutionnelle des Droits de l'Homme.

M. Sullivan: Nous pensons peut-être plus aux injustices des provinces commises contre les droits civils qu'à de telles injustices commises par le gouvernement fédéral.

M. Brewin: Bien entendu, vous savez qu'au cours de l'histoire, il y a des interventions fédérales aussi—le traitement des Canadiens d'origine japonaise au cours de la dernière guerre, par exemple.

M. Sullivan: Exactement, oui.

M. Brewin: Alors, nous ne pouvons pas être sûrs que les gouvernements fédéraux n'interviendront pas concernant les droits des familles.

M. Sullivan: Non, cela fait partie de l'intégration dans la Constitution où il sera possible d'y inscrire une décision faite par le cabinet, le gouverneur général en Conseil.

M. Brewin: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Monsieur Asselin?

M. Asselin: Monsieur le président, je vais poser ma question en français.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien.

Mr. Asselin: Mr. Chairman, I would also like to congratulate Mr. Sullivan on his presentation as well as his colleague who has worked on this document which is well timed, I feel, because we are aware that our civil liberties are fragile. We have had this week, in the House of Commons, to suspend these liberties. I therefore think that the document which is introduced to us tonight is extremely important.

Obviously, on this question, I think that we must also consider that if we want to introduce in a new constitution a declaration of rights, the consent of the Federal and Provincial Governments is necessary.

My colleague, Mr. McQuaid, alluded a while ago to the declaration of rights that we adopted in 1960 and which encompassed a great number of the civil liberties which are mentioned in this document but this concerned only the federal jurisdiction.

In Quebec, our legislature has an exclusive jurisdiction over personal rights and civil property. We also know that our representatives from Quebec have had no formal objections during many federal-provincial conferences but I would say that they are in no particular hurry to accept the idea of introducing in a new constitution, a

[Texte]

fédérale-provinciales n'ont pas placé des objections formelles, mais je dirais qu'ils ne se sont pas pressés à accepter l'idée d'introduire dans une nouvelle Constitution la Déclaration des droits telle qu'elle est définie dans cet exposé, parce que justement les provinces sont jalouses de leur juridiction exclusive concernant ces droits-là.

La première question que je vais poser au témoin est la suivante: advenant l'introduction de cette Déclaration des droits dans une nouvelle Constitution, comment pourrait-on en arriver à une application juste et impartiale, si les provinces n'ont pas voix au chapitre en ce qui a trait à la nomination de juges qui auraient justement à statuer sur la préservation et la légalité de ces droits? Ici, j'ouvre une parenthèse, en vue de mettre en application ces droits ne serait-il pas possible d'avoir justement un tribunal constitutionnel dont feraient partie des juges représentants et les provinces et le gouvernement fédéral.

Autrement, je ne vois pas de quelle façon les provinces peuvent accepter l'autorité d'un tribunal dont les juges seraient nommés seulement par le Gouvernement fédéral. Pouvez-vous me dire quelle façon nous pourrions mettre en application cette Déclaration des droits, si nous n'avons pas l'accord des provinces, si elles n'ont pas la permission de nommer des juges qui pourraient légiférer?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You will recall that one of the principal reasons Mr. Sullivan seemed to like the idea of an entrenched constitutional Bill of Rights was that it would override, first, provincial legislation and, probably, provincial executive action. Mr. Asselin has taken the opposite viewpoint and asked how could this be tolerable to the provinces unless there were a special kind of constitutional court in which the provinces had some rights with respect to the appointing procedure, how could a court, which was purely a federal creature, be a satisfactory forum for deciding provincial rights, and how could the provinces possibly accept this kind of limitation on their rights.

Mr. Sullivan: This Bill of Rights proposal is closely allied to the proposal for reform of the Senate. It is proposed, in reform of the Senate, that one-third of the members be the result of provincial nominations. It is also proposed that judicial appointments in Canada be made through the Senate and that the provinces will be protected, through their one-third representation in the Senate, in respect of judicial appointments. It is quite conceivable that the provinces would object to this type of legislation.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I take it your proposal is very similar to that which actually has been made by the federal government. It may or may not be acceptable to Mr. Asselin and no doubt he will indicate his views. That is the type of safeguard that would exist.

Mr. Sullivan: We are also of the opinion that civil rights in Canada is a national question, not a provincial one, and that civil rights in Quebec are the same as civil rights in Nova Scotia.

For a constitutional court, one court dealing specifically with constitutional affairs, it is proposed, but not includ-

[Interprétation]

declaration of rights as it is defined in this paper, because the provinces are rather possessive when it comes to their exclusive jurisdiction concerning these rights.

The first question I will ask the witness is as follows: if this declaration of rights was introduced in a new constitution, how could it be applied in a fair and impartial manner if the provinces have nothing to say concerning the nomination of judges who would have to decide on the preservation and legality of these rights? Incidentally, in order to apply these rights, would it not be possible to have a constitutional court with judges representing both the provinces and the Federal Government. I do not see how the provinces could otherwise accept the authority of a court in which the judges would be nominated only by the Federal Government. Could you tell me how we could apply this declaration of rights if we do not have the agreement of the provinces, if they are not allowed to nominate judges who could legislate?

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous vous souviendrez que l'une des raisons majeures pour laquelle M. Sullivan semblait aimer l'idée d'une déclaration constitutionnelle des droits était qu'elle empiéterait d'abord sur les lois provinciales et probablement sur les mesures exécutives provinciales. M. Asselin est de l'opinion contraire et il a demandé comment les provinces pourraient tolérer cela à moins qu'il n'y ait un tribunal constitutionnel spécial qui accorderait aux provinces certains droits dans le domaine des nominations. Comment un tribunal qui est une créature du gouvernement fédéral peut-il être le théâtre d'une discussion appropriée lorsqu'il s'agit de décider des droits provinciaux, et comment les provinces pourraient-elles accepter ce genre de restriction à leurs droits.

M. Sullivan: La proposition concernant la déclaration des droits est étroitement rattachée à la proposition concernant la réforme du Sénat. Dans la réforme du Sénat, on propose qu'un tiers des membres soit nommé par les provinces. On propose aussi que la nomination des juges au Canada se fasse par l'entremise du Sénat. Les provinces seraient protégées parce qu'elles auraient élu un tiers des sénateurs. Il est concevable que les provinces puissent s'opposer à ce genre de mesures législatives.

Le coprésident (M. MacGuigan): Votre proposition est très semblable à celle qui a été faite par le gouvernement fédéral. M. Asselin peut être ou ne pas être d'accord et il donnera sans doute son opinion. Il s'agit là du genre de protection qui existerait.

M. Sullivan: Nous sommes aussi de l'avis que les droits civils au Canada relèvent du gouvernement fédéral et non du gouvernement provincial et que les droits civils au Québec sont les mêmes qu'en Nouvelle-Écosse.

On propose que le tribunal constitutionnel soit composé de sept juges et que lorsqu'on traite d'affaires concernant

[Text]

ed in this brief, that there be a court of seven judges, and when dealing with affairs concerning Quebec at least three of these would be judges endorsed by the province of Quebec.

Mr. Asselin: Yes, but how could you conceive of Quebec giving the federal government exclusive jurisdiction concerning civil rights and also the exclusive jurisdiction they have regarding the civil code in the Province of Quebec? We have not the same civil code that you have in English Canada. In English Canada you have the Common Law and in Quebec we have the Civil Code. So we must understand that it would be very difficult for the Government of Quebec to give to the federal government its rights regarding civil rights. I do propose that we might meet the difficulty by asking the provinces to name judges to the constitutional tribunal. The judges might be appointed by the federal government and also by the provinces. This would be the only way of having the approval of the Province of Quebec to entrench a Bill of Rights in the new Constitution. This is my view.

Mr. Osler: Mr. Chairman, would the Province of Quebec then be willing to allow federal participation in the appointment of provincial judges?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I guess that already exists. I think the present appointment procedure would cover that.

Mr. Sullivan: We recognized before this evening that there would be a problem with getting compliance from the provincial government. Personally, I am a centralist and it is time for somebody's arm to be twisted.

Mr. Asselin: Are you in favour of the delegation of powers that has been permitted in government today?

Mr. Sullivan: No.

Mr. Asselin: Why not? Do you want to centralize the powers in the hands of the federal government?

Mr. Sullivan: Yes.

Mr. Asselin: I beg to differ.
Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Lachance: Mr. Sullivan, I do not want to ask you to give your opinion of whether or not you agree with the regulations passed under the War Measures Act, but you seem to be in favour of suspending civil rights in some particular cases. Do you think that the last event which took place in Montreal was sufficiently serious to suspend some civil rights? I am not asking you to say whether the government did well under the War Measures Act, but do you think that what happened in Montreal lately is an example of sufficient importance to suspend some civil rights?

Mr. Sullivan: I am not aware of all the facts that were the result of the decision made by the Governor-General in Council. A responsible, elected government in Canada advised the Governor-General that there was a danger of a real or apprehended war or insurrection and that it was necessary, to prevent this, to enact the War Measures Act. At a time when the safety of the State is in jeo-

[Interpretation]

le Québec, au moins trois des juges soient approuvés par la province de Québec.

M. Asselin: Oui, mais comment concevez-vous que le Québec puisse donner au gouvernement fédéral la juridiction exclusive dans le cas des droits civils et aussi la juridiction exclusive concernant le code civil dans la province de Québec? Nous n'avons pas le même code civil qu'au Canada anglais. Au Canada anglais, vous avez le droit coutumier et au Québec, nous avons le code civil. Nous en déduisons qu'il serait très difficile pour le gouvernement du Québec de céder au gouvernement fédéral ses droits concernant les droits civils. Je propose que nous éliminions le problème en demandant aux provinces de nommer des juges au tribunal constitutionnel. Les juges pourraient être nommés par le gouvernement fédéral et par les provinces. Ce serait la seule façon d'obtenir l'approbation de la province de Québec pour l'insertion d'une déclaration des droits dans la nouvelle constitution.

M. Osler: Monsieur le président, la province de Québec accepterait-elle alors que le gouvernement fédéral participe à la nomination des juges provinciaux?

Le coprésident (M. MacGuigan): Elle existe déjà. Je crois que le processus de nomination en tient compte.

M. Sullivan: Nous nous sommes rendu compte ce soir qu'il serait difficile d'obtenir l'approbation du gouvernement provincial. Quant à moi, je suis centraliste et il est temps de faire pression.

M. Asselin: Êtes-vous en faveur de la délégation des pouvoirs que le gouvernement a permise aujourd'hui?

M. Sullivan: Non.

M. Asselin: Pourquoi pas? Voulez-vous centraliser les pouvoirs entre les mains du gouvernement fédéral?

M. Sullivan: Oui.

M. Asselin: Je ne suis pas de cet avis.
Merci, monsieur le président.

M. Lachance: Monsieur Sullivan, je ne veux pas vous demander de donner votre opinion à savoir si vous êtes d'accord ou non avec les règlements adoptés en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, mais vous semblez être en faveur de la suspension des droits civils dans certains cas particuliers. Pensez-vous que les événements qui se sont déroulés dernièrement à Montréal étaient assez graves pour que l'on suspende certains droits civils? Je ne vous demande pas de dire si le gouvernement a bien agi au terme de la Loi sur les mesures de guerre mais pensez-vous que ce qui s'est produit dernièrement à Montréal justifie qu'on suspende certains droits civils?

M. Sullivan: Je ne connais pas tous les faits qui ont résulté de la décision prise par le gouverneur général en conseil. Un gouvernement élu responsable a annoncé au gouverneur général qu'il y avait un danger réel de guerre et d'insurrection et qu'il fallait, comme mesure de prévention, mettre en vigueur la Loi sur les mesures de guerre. A une époque où la sécurité de l'État est en

[Texte]

partly it is justified, in my opinion, that civil rights, to the extent required and deemed necessary by the federal government, be suspended.

Mr. Lachance: Maybe I have not expressed my view clearly enough. I am not talking about whether or not the War Measures Act has been abused, but I note that you are in favour of suspending some civil rights in some circumstances.

Mr. Sullivan: Yes.

Mr. Lachance: As an example, do you think that the things which happened in Montreal lately were the type of circumstances that should permit the suspension of some civil rights.

Mr. Sullivan: As I have understood and been informed of the situation, I would consider it an occasion for the enactment of that legislation.

Mr. Lachance: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will take one more questioner from here and then before coming to the other questioners, will invite some comments from the audience.

Mr. Marceau: I will ask my question in French.

Monsieur Sullivan, je voudrais également ajouter mes félicitations à celles de mes collègues, ce mémoire était vraiment intéressant et instructif.

Comme vous le savez, la Constitution telle qu'elle est rédigée actuellement donne aux provinces des pouvoirs exclusifs en matière de droit civil et d'éducation. Si je suis votre argumentation, vous semblez croire qu'il est possible qu'un Canada existe alors que tous les pouvoirs seraient centralisés à Ottawa.

Ne vous rendez-vous pas compte que la province de Québec est dans une situation particulière où, bien qu'elle accepte d'emblée, et le résultat de la dernière élection l'a démontré, de faire partie de la Confédération, elle croit quand même être dans une situation spéciale où elle juge que les droits civils doivent appartenir exclusivement aux provinces et qu'il est presque impensable qu'une déclaration des droits civils, soit incluse dans la Constitution. Il faut que ces droits demeurent entre les mains des provinces si on veut vraiment avoir un pays viable et qu'il soit accepté par tous les Canadiens, surtout par les Canadiens d'expression française.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think I might say that this is another development of the question asked by Mr. Asselin, a question having to do with the notion of civil rights and the way in which the civil law and the basic concepts of that law, which could be encompassed under the term "civil rights", are cherished by the people of Quebec. Mr. Marceau, like Mr. Asselin, is asking is it reasonable to think that the Province of Quebec and the people of Quebec are going to give up this right.

Mr. Sullivan: I recognise that Quebec probably is in a different situation than the rest of Canada. As I have stated before, and this paper indicates it, my views are central—that in Canada you are a Canadian, that one right in Nova Scotia cannot be denied you in Saskatchewan or in Quebec, and that we have to have a unitary

[Interprétation]

danger, il est justifiable, à mon avis, que les droits civils soient suspendus dans la mesure jugée nécessaire par le gouvernement.

M. Lachance: Je n'ai peut-être pas exprimé mon opinion assez clairement. Je ne veux pas savoir si l'on a abusé des pouvoirs prévus par la Loi sur les mesures de guerre mais je remarque que vous êtes d'accord pour qu'on suspende certains droits civils dans certains cas.

M. Sullivan: Merci.

M. Lachance: A titre d'exemple, croyez-vous que les événements survenus dernièrement à Montréal justifient la suspension des droits civils?

M. Sullivan: D'après ce que je connais de la situation, à mon avis, il y avait lieu d'invoquer la loi en question.

M. Lachance: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'entendrai une autre question et avant de passer aux autres questions, j'inviterai les membres de l'auditoire à faire quelques commentaires.

M. Marceau: Je poserai la question en français.

Mr. Sullivan: I would also like to congratulate those who submitted this brief. It is really interesting and informative.

As you know, the constitution as it is, gives the provinces exclusive powers as far as civil laws and education are concerned. Following on your arguments, you seem to believe it is possible for Canada to exist if all the powers were centralized in Ottawa.

Do you not realize that the province of Quebec is in a particular situation and even if it accepts as the result of the last election have shown to be a part of Confederation, it also believes that it is in a special situation and it feels that civil rights should belong exclusively to the provinces and that it is almost unthinkable that a declaration of civil rights should be included in the constitution. These rights must remain within the provincial jurisdiction if we want a real country and they must be accepted by all Canadians, especially by the French speaking Canadians.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ma question fait suite à celle de M. Asselin. Elle concerne la notion qu'ont les Québécois des droits civils et des concepts fondamentaux du droit civil. M. Marceau, comme M. Asselin, demande s'il serait raisonnable de s'attendre à ce que les Québécois abandonnent ce droit.

M. Sullivan: J'admets que le Québec se trouve dans une situation particulière. Comme je l'ai déjà dit, et comme l'indique l'exposé, à mon avis, les droits devraient être les mêmes dans toutes les provinces et nous devons avoir un programme uniforme de droits civils pour tous les pays. Je ne suis pas disposé à laisser la législature

[Text]

civil rights program for the nation. I am not prepared to leave to the discretion of an individual provincial legislature what my specific civil rights are in a particular province at a particular time.

Mr. Marceau: Do you think it is necessary to have a provincial government?

Mr. Sullivan: I have spent a considerable amount of time considering this and it really is quite questionable.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): A gentleman from the floor is prepared to speak.

Dr. T. W. Gorman: I regret that I was not able to put this together in such fine style as the other two papers presented. It does in fact strike at what we are talking about and I would like to give it, as a member of the grey-haired generation, to show what we think of things.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Is this a long brief, Dr. Gorman?

Dr. T. W. Gorman: No sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If it was you could read it from up here.

Dr. T. W. Gorman: It is two and a half pages only, and it strikes right at the heart of what we are talking about.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right, proceed.

Mr. Gorman: Many years ago Max Lerner said that the art of governing is relatively easy but the art of governing oneself is a monstrous difficulty.

Last Sunday morning at breakfast, stunned by the happenings in Quebec, my wife made the observation "we will never be as free again". This proposition of freedom and the possibility of losing it are, I think, very pertinent to the Constitution of this country.

Our Constitution was written to suit the parliamentary form of government which was envisioned for the country. Ours is and has been a country where Parliament is supreme in making and passing laws, quite unlike the republican form of government to the south of us. Essentially, the power of law-making resides with the government, in our case, and, in the country to the south, the overseer of the law is the court—and even the making of it.

It seems me that the events of this week show that this power must remain with Parliament and the people and must not under any circumstances be permitted to escape from the control of the people.

It is true that in the pluralistic society to the south of us checks and balances built into the constitution tend to preserve the freedom of individuals, but in the atmosphere of confrontation which exists today sometimes the very rules which exist to preserve individual freedom in fact are used to hold many, perhaps the whole country, in bondage.

I am by no means an authority on constitutions and, above all, the constitution of this country. I am sure that changes have to be made in it to meet the demands of our age. However, I am appalled at the prospect that a constitution will be written which will foster dialectical solutions which in fact propose thesis, antithesis and synthe-

[Interpretation]

provinciale décider de ce que seront mes droits civils dans telle province à tel moment.

M. Marceau: A votre avis, les gouvernements provinciaux sont-ils nécessaires?

M. Sullivan: J'y ai beaucoup réfléchi et j'ai beaucoup de doutes à ce sujet.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'un des membres de l'auditoire voudrait prendre la parole.

M. T. W. Gorman: Je m'excuse, mon exposé n'est pas aussi bien rédigé que les deux autres documents qui ont été présentés. Il traite toutefois du même sujet et j'aimerais le présenter en tant que membre de la génération passée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le mémoire est-il long, monsieur Gorman?

M. T. W. Gorman: Non, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): S'il est long vous pouvez venir le lire ici.

M. T. W. Gorman: Le mémoire n'est que de deux pages et demie et il traite du sujet dont nous discutons.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien, allez-y.

M. Gorman: Il y a plusieurs années, Max Lerner disait que l'art de gouverner est relativement facile mais que l'art de se gouverner soi-même est loin de l'être.

Dimanche dernier, ma femme, bouleversée par ce qui venait de se produire au Québec, disait que nous venions de perdre une partie de notre liberté. La question de la liberté et la possibilité de la perdre, sont étroitement liées à la constitution de notre pays.

Notre constitution a été rédigée en fonction de la forme parlementaire qui avait été prévue pour le gouvernement du pays. Chez nous, le Parlement a toujours eu le dernier mot lorsqu'il s'agit de légiférer et d'adopter des lois, ce qui n'est pas le cas dans une république, comme, par exemple, chez nos voisins du sud. Essentiellement, le pouvoir de légiférer appartient au gouvernement, dans notre cas et, aux États-Unis, les lois sont sujettes à la sanction des tribunaux qui légifèrent parfois.

Il me semble que les événements de cette semaine démontrent que ce pouvoir doit continuer d'appartenir au Parlement et au peuple et qu'en aucun cas il ne devrait échapper au contrôle du peuple.

Il est vrai que dans la société pluraliste des États-Unis, certaines dispositions de la constitution visent à préserver la liberté de l'individu, mais, dans l'atmosphère de conflit qui existe aujourd'hui, il arrive parfois que les règlements visant justement à préserver la liberté individuelle sont ceux qui en asservissent un grand nombre, qui asservissent peut-être même tout le pays.

Je ne suis pas une autorité en matière de constitution et je suis persuadé qu'il faut modifier la constitution afin de répondre aux besoins qui sont particuliers à notre époque. Toutefois, je suis consterné à l'idée que l'on rédigera une constitution qui fera ressortir des solutions dialectiques proposant des thèses, des antithèses et des

[Texte]

sis where perhaps neither the thesis nor the antithesis is valid, and certainly the best we can hope for is a doubtful conclusion or synthesis.

It is suggested that in the matters of the Constitution and the running of the country the only valid form of thought is a deductive one, where we start from premises which are valid and move on to conclusions which should be valid.

The Constitution must be altered to permit the aspirations of all citizens to the best possible way of life, yet the Constitution should not be revised to permit absolute control by anyone. It is this possibility of absolute control by minorities, through tinkering with the machinery of government, that horrifies me and where our greatest hazard lies.

A Bill of Rights for each individual laid down in law is important but the greatest safeguard for the rights of men is not something that can be written down. Rather, it is the awareness that exists in the hearts of all men of their rights and their duties to others. The right which one man has by birth is only inalienable as long as this right is recognized by others. In fact then each man must have duties to others. This I believe to be the natural law and it is the point from which all laws stem. Granted, this is a bit old fashioned. This plain fact does not seem to be understood, and it is especially misunderstood by the proponents of confrontation, as the solution for the ills which beset us. It is therefore suggested that as a necessary part of the exercise in creating a new constitution for this country efforts be made to have people understand the absolute necessity of appreciating their duties to others at every level of encounter.

This was one of the services which religion served in the past—the commandments, the catechism, religious training, home training and so on—but much of this has disappeared. In a sense, I look upon this as sort of the glue which held together the thin veneer which separates civilized man from savage man, and this is why I feel that it is of great importance to-day in our philosophic progress toward establishing a new constitution and that it replace the dialectics of confrontation and the violence which bedevils us.

Thank you, gentlemen.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Gorman. The applause already has indicated the warmth with which your statement was received.

• 2215

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was wondering if you would be tempted to rise.

Dr. Stewart: I was tempted by Mr. McQuaid's remarks and I have persisted in being tempted.

Mr. Chairman, you mentioned that at one time Mr. McQuaid was Attorney General of the Province of Prince Edward Island. That revealed to me the fact that he was a lawyer. One of the things I have noticed about many lawyers is that they love to deny that when judges make decisions, particularly in constitutional cases, they are actually making law and when lawyers get elected to the House of Commons, and become what the text books call legislators, they insist even more emphatically that judges never make law. There are some exceptions to

[Interprétation]

synthèses alors que ni les thèses, ni les antithèses ne sont valables; il est évident que la conclusion ne peut être que douteuse.

En matière de constitution et de gouvernement, la seule formule valable consiste à procéder par déduction. Il s'agit de partir de prémisses valables et d'atteindre des conclusions qui devraient être valables.

La constitution doit être modifiée afin de permettre à tous de vivre le mieux possible. Pourtant, la constitution ne devrait pas accorder à qui que ce soit le contrôle absolu. C'est la possibilité du contrôle absolu par des minorités qui naîtrait et c'est là qu'il y a le plus de danger.

Il faut que la loi comporte une déclaration des droits, mais la meilleure façon de sauvegarder les droits des citoyens n'en est pas une que l'on puisse rédiger. Il s'agit de la conscience qu'ont tous les hommes de leurs droits et de leurs devoirs envers les autres. Le droit, qui est celui de l'homme à sa naissance, n'est aliénable que dans la mesure où les autres le reconnaissent. Chaque homme doit donc avoir des devoirs envers les autres. Il s'agit à mon avis de la loi naturelle et toutes les autres lois doivent en découler. Ce concept, peut-être un peu démodé, semble être mal compris, surtout par les défenseurs de l'opposition qui n'y voient pas la solution des maux qui s'acharnent sur nous. Il faut faire des efforts pour faire comprendre aux gens la nécessité absolue de remplir leur devoir envers les autres à tous les niveaux.

Autrefois, la religion, les commandements, le catéchisme, la famille enseignaient la loi naturelle mais presque tout ceci a disparu. Dans un sens, c'est le respect de ce précepte qui distingue l'homme civilisé du sauvage et, à mon avis, il importe beaucoup d'en tenir compte lorsque nous voulons établir une nouvelle constitution. Le respect des autres doit remplacer la dialectique de la violence qui ne peut que nous rabaisser.

Je vous remercie, messieurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Gorman. Les applaudissements ont indiqué que votre déclaration a été bien accueillie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je me demandais si vous aviez envie de parler.

Dr Stewart: Oui, j'en ai eu envie après les observations faites par M. McQuaid.

Monsieur le président, vous avez dit que M. McQuaid a été en tournée générale dans l'île du Prince-Édouard; c'est ainsi que j'ai su qu'il était avocat. J'ai remarqué que généralement les avocats refusent d'admettre que lorsque les juges prennent des décisions, dans le domaine constitutionnel en particulier, ils font en fait la loi et lorsque les avocats sont élus à la Chambre des communes et deviennent ce qu'on appelle des législateurs, ils s'obstinent encore davantage à dire que les juges ne font jamais de lois. Il y a heureusement certaines exceptions et la

[Text]

this and it confirms my initial good faith in lawyers when I hear a distinguished lawyer like Mr. Brewin resisting Mr. McQuaid's suggestion that over the centuries the judges have not been making law.

I submit, Mr. Chairman, that if you will look at the history of the Constitution of the United States, which I think has been amended 24 times, you will find that there is practically no amendment after the original amendments—which were so early as to be almost part of the initial document—that is not mechanical or trivial. In other words, the amendments that have been brought about to that document by the ordinary amendment process amount to little or nothing, or where they do they were the result of a great and bloody civil war. I think the point is that the Constitution of the United States had modified to new circumstances largely through judicial work. I think Mr. Sullivan is quite right when he says that there is no good evidence that we will be any more successful—in fact, we may be less successful—than the people of the United States were in devising an ordinary amendment process which will work from time to time to achieve major changes. I think if the constitutional garment is going to be kept so that it does fit the body politic that we are going to have to have some tailors around and, rather than have none at all, I am prepared to let those lawyers who become judges undertake that task. I realize that Mr. McQuaid will not agree with me on this, but I submit the point with respect for his consideration.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The Committee does not agree on everything.

Dr. Stewart: The second point I want to make requires my mentioning Mr. Brewin again. I am beginning to wonder if I belong to the right party! I think Mr. Brewin has suggested that at the end of World War II the War Measures Act, which was in force until the end of December, 1945, was used improperly, and I could not agree more. I think he is absolutely right. It seems to me that one of the great strengths of Mr. Sullivan's submission tonight is that he says that you are either in one situation or the other; either that the Bill of Rights that is drawn up along the lines that he has suggested is in effect or it is not, and everybody is going to know when they are in one situation or the other and we are not going to have that kind of twilight zone where a Prime Minister can send the House of Commons home for its Christmas vacation and by Order in Council order the deportation from Canada of natural-born Canadian citizens. It seems to me that one of the great strengths of the approach that Mr. Sullivan puts forth is that that kind of twilight situation would be avoided. You would know whether you are playing by the ordinary rules of the game or whether you are playing by some other set of rules which are designed for specific emergencies. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Dr. Stewart. Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: I feel I have to defend myself. First of all, Dr. Stewart, I would not want what I have said to be interpreted to mean that judges do not make laws. I realize that when a matter is referred to a judicial body and that judiciary decides upon it, gives a decision on it,

[Interpretation]

confiance que j'ai dans les avocats se trouve renforcée lorsque j'entends un avocat distingué comme M. Brewin s'opposer à M. McQuaid lorsqu'il déclare qu'au cours des siècles, les décisions des juges n'ont jamais fait jurisprudence.

Il me semble, monsieur le président, que si l'on étudie l'histoire de la Constitution des États-Unis qui a été modifiée 24 fois, je crois, on voit que tous les amendements qui ont suivi les premiers amendements qui faisaient pratiquement partie du document initial étaient assez justifiés et avaient une grande importance. En d'autres termes, les amendements qui ont été apportés à ces documents selon la formule habituelle sont très peu nombreux et les amendements importants suivent généralement une guerre civile sanglante. Je crois que c'est le travail des juges qui a permis d'adapter la Constitution américaine aux circonstances nouvelles. M. Sullivan a tout à fait raison de dire que rien ne prouve que nous réussissions mieux que le peuple des États-Unis à établir un système d'amendements qui fonctionnerait de temps à autre pour répondre aux changements plus importants. Si nous voulons garder une Constitution adaptée à notre politique, je préfère que nous confions cette adaptation aux juges. Je sais que M. McQuaid ne sera pas d'accord avec moi là-dessus mais je lui demande d'étudier cette idée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le Comité n'est pas d'accord sur tout.

Dr. Stewart: Je vais encore parler de M. Brewin. Je me demande s'il appartient au bon parti! M. Brewin a dit ce me semble, qu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on a mal utilisé la Loi sur les mesures de guerre qui a été en vigueur jusqu'à la fin du mois de décembre 1945; je suis tout à fait d'accord avec lui. M. Sullivan dit dans son rapport, et cela m'intéresse beaucoup, que l'on se trouve, soit dans une situation, soit dans l'autre; soit la Déclaration des droits qui est rédigée comme il l'a dit, est en vigueur, soit qu'elle ne l'est pas, et chacun va savoir dans quelle situation il se trouve. Nous n'allons pas tomber dans cette zone claire-obscur et voir un premier ministre envoyer la Chambre des communes pour les vacances de Noël et ordonner, par un décret en conseil, la déportation de citoyens canadiens-nés. M. Sullivan a tout à fait raison d'insister sur ce sujet et de prévoir que cette situation incertaine soit évitée. Il faut savoir si l'on joue selon les règles habituelles du jeu ou si l'on joue selon des règles spéciales établies pour les cas d'urgence. Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, docteur Stewart. Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Je crois que j'ai le droit de me défendre; docteur Stewart, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit; je n'ai pas affirmé que les juges n'établissaient pas de lois. Lorsqu'une question est portée à l'attention d'un organisme judiciaire, la décision qui est prise afférente à

[Texte]

then that is the law. I realize that. However, the exception I take to Mr. Sullivan's suggestion, as I understand it—possibly I am misinterpreting Mr. Sullivan and if I am I would certainly want him to correct me—is that on page 4 of his brief he indicates to us that a satisfactory mode of amending the British North America Act can only be brought about if it is brought about by the judiciary. In other words, as I interpret that he is taking away from Parliament the power to amend the British North America Act. If I am wrong in this interpretation I certainly want to be set right on it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If I may comment on this, Mr. McQuaid, I did not understand this in quite the way that you did. You will recall that when the federal government position paper was advanced proposing a Bill of Rights one of the charges levied at it was that this was really a surreptitious way of increasing the power of the judges, and the criticism that was made was that the document's major failure was to recognize this. I thought Mr. Sullivan was just being frank with us when he said, "Yes, we know this is going to increase the power of the judges to some extent at the expense of the legislators but in theory this was not meant to be a substitute for constitutional amendment although in practice, because of the difficulty in getting constitutional amendments, this might be the easiest way in which social changes can come about." I do not want to put words in your mouth, Mr. Sullivan, and perhaps that is what I have done, but that is how I interpreted what you said.

Mr. Sullivan: It is quite possible that the result of this type of legislation would be to increase the power of the judges. As a matter of fact, that is more or less exactly what it is.

To be blunt, possibly we are taking power away from the provinces but not necessarily from the federal government because from time to time the federal government may, by power vested in it in times of emergency and such, override the Bill of Rights, but it does give more power to the judges. There is no question about this.

Mr. McQuaid: Yes, Mr. Sullivan, but the provincial governments would have nothing to do with the amendments to the British North America Act?

Mr. Sullivan: From that point of view it is more concerned with civil rights in the provinces. The provincial government will be subject to a review of its legislation by the courts with respect to whether or not this legislation is *ultra vires* and whether or not it is infringing on the rights of the citizens in that province. It gives that right to the judges.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before inviting any more comments from the floor I will invite the last two questioners from the Committee, Mr. Gibson and Mr. Allmand, to make their comments. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, I would like to compliment Mr. Sullivan for his stand on the Bill of Rights. I agree with your proposals for a new entrenched Bill of Rights. Your brief does not mention the enforcement of the provisions of the civil rights other than dealing with the

[Interprétation]

ce point tient lieu de loi. Je suis conscient de cela. Toutefois, j'ai peut-être mal compris M. Sullivan et je le prie de me corriger si c'est le cas, mais il a dit à la page 4 de son rapport, qu'il faudrait passer par les juges pour amender comme il convient l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En d'autres termes, le Parlement, si je comprends bien ce qu'il veut dire, n'a plus le pouvoir d'amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Si mon interprétation est fausse, dites-le-moi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mon interprétation n'est pas tout à fait la même que la vôtre, monsieur McQuaid. Vous vous souvenez sans doute que lorsque le gouvernement fédéral, dans son énoncé politique, a proposé d'établir une déclaration des droits, on lui a reproché de vouloir augmenter subrepticement le pouvoir des juges. Je pense que M. Sullivan a simplement été franc en disant: «Oui, nous savons que cela va augmenter dans une certaine mesure le pouvoir des juges aux dépens des législateurs mais, en théorie, cela ne voulait pas remplacer l'amendement constitutionnel, bien qu'en pratique, en raison des difficultés auxquelles on se heurte pour l'adoption des amendements constitutionnels, c'est peut-être la meilleure façon d'étudier les changements sociaux.» Je ne veux pas parler pour vous, monsieur Sullivan, mais c'est ainsi que j'ai compris votre déclaration.

M. Sullivan: Il est tout à fait possible que cette loi augmente le pouvoir des juges. En fait, c'est exactement ça.

Nous enlevons peut-être des pouvoirs aux provinces mais pas nécessairement au gouvernement fédéral car, le gouvernement fédéral peut, en cas d'urgence, etc., passer outre à la déclaration des Droits; mais, en effet, les pouvoirs des juges sont augmentés, c'est indéniable.

M. McQuaid: Oui, monsieur Sullivan, mais les gouvernements provinciaux n'ont donc aucun rôle à jouer en ce qui concerne les amendements apportés à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique?

M. Sullivan: Il s'agit davantage des droits civils des provinces. Les lois du gouvernement provincial seront étudiées par les tribunaux afin de voir si ces lois n'excèdent pas les pouvoirs ou n'entraînent pas la liberté des citoyens dans cette province. Les juges auront le droit de faire cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vais maintenant demander aux deux dernières personnes du Comité qui voudront poser des questions, M. Gibson et M. Allmand, de prendre la parole. Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur le président, je tiens à féliciter M. Sullivan de son attitude dans la déclaration des Droits. Dans votre rapport, on ne parlait pas de la mise en œuvre des dispositions concernant les droits civils mais seulement des pouvoirs accordés aux juges pour protéger

[Text]

powers of judges to protect the rights in the charter. I suggest that coupled with bringing in a bill of rights, at the same time we must also bring in a speedier and more effective tribunal to help a person who is thrown out of a job because of his sex or is discriminated against because of his colour. These types of individuals have no way of getting into court today. I say that as a lawyer with 20 years of experience and I am ashamed that we have not made the courts available to these people in a proper manner. They are often bankrupt before they even get into court on the thing. I think we ought to have counsel for both sides appointed and almost have around-the-clock access to the courts in this field, because if three or four months go by the fellow goes to another province or goes elsewhere and his rights have not been effectively enforced. I would like to ask you, sir, whether you agree that we need a speedier and more effective court with counsel appointed for both complainant and accused so that immediate legal representation is provided for a civil liberties court.

Mr. Sullivan: Exactly, sir.

Mr. Gibson: Thank you. The other point I wish to deal with concerns the powers of judges. Do you agree that wider powers and more effective use of the power of reference to the Supreme Court of Canada could well be taken in an example such as the breathalyzer case so that before the section in the Criminal Code went into effect we could have a constitutional review by a section of the Supreme Court at the highest level before it went into effect, so that these issues would not have to work their way from the magistrate level right up the chain of command with all the cases all over the country and all the courts undecided on the issue. Would you agree that there might be some merit in the wider use of the reference power?

Mr. Sullivan: I would agree, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Sullivan, in your brief you suggest that the Bill of Rights be entrenched in the Constitution. That is not new; the Prime Minister has suggested that. However, what you do suggest that is very new is that the conditions for suspension of those rights be in the Constitution. You say near the bottom of page 5:

The mechanism by which sections of the Bill of Rights could be suspended, ... would have to be set forth in the Constitution.

As you now know, the mechanism which was used last week was a federal statute, the War Measures Act. One of the arguments for putting the Bill of Rights entrenched in the Constitution is to put it beyond both provincial legislatures and the federal legislature, so that neither the federal government nor the provincial governments can abuse civil rights through the ordinary processes of legislation. As Mr. Brewin pointed out, you seem to presuppose that all abuses of civil rights will come from the provincial government, whereas you could get a federal government which might abuse civil rights on a national basis in a very terrible way. If you put the Bill of Rights in the Constitution and entrench it there and you put a mechanism in the Constitution by which these rights can be suspended in an emergency, I

[Interpretation]

les droits contenus dans cette charte. Il me semble que tout en établissant une déclaration des droits, nous devons en même temps améliorer l'efficacité des tribunaux pour aider les individus à qui l'on refuse un emploi à cause de leur sexe ou de leur race. Ces personnes ne peuvent pas avoir recours à la justice, à l'heure actuelle. J'ai vu cela bien des fois au cours de ma carrière d'avocat et je trouve qu'il est très regrettable que ces personnes ne puissent avoir recours à nos tribunaux. Ils sont souvent sans un sou avant même de pouvoir faire appel à la justice. Nous devrions nommer des conseillers et permettre à ces personnes de faire appel à la justice plus facilement, car si on laisse passer trois ou quatre mois, la personne s'en va dans une autre province et n'a pu faire valoir ses droits. Ne pensez-vous pas, monsieur, que notre tribunal devrait être plus efficace, travailler plus rapidement et que nous devrions nommer un avocat-conseil pour aider aussi bien le plaignant que le conseil afin qu'il soit immédiatement présenté devant les tribunaux civils.

M. Sullivan: Exactement.

M. Gibson: Je vous remercie. En outre, je voudrais aborder la question des pouvoirs donnés aux juges. Pensez-vous que l'on devrait donner à la Cour suprême du Canada des pouvoirs plus larges et lui permettre de mieux se servir de son mandat, dans un cas comme celui de l'ivressomètre, par exemple, afin qu'une partie de la Cour suprême puisse, avant que l'article du Code criminel n'entre en vigueur, faire une révision constitutionnelle de telle sorte que ces affaires n'aient pas à passer par tous les échelons judiciaires, sans qu'aucun des tribunaux du pays aient pris une décision. Admettez-vous qu'il serait utile d'élargir le mandat?

M. Sullivan: Je suis d'accord, oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur Sullivan, vous proposez dans votre rapport, que la déclaration des Droits soit introduite dans la Constitution. Ce n'est pas nouveau; le premier ministre a déjà proposé cela. Toutefois, vous voudriez que les conditions de suspension de ces droits se trouvent dans la Constitution. Vous dites en bas de la page 5:

Le mécanisme par lequel les articles de la Déclaration des Droits pourraient être suspendus, ... devrait être exposé dans la Constitution.

Comme vous le savez maintenant, on s'est servi la semaine dernière d'une loi fédérale, la Loi sur les mesures de guerre. On veut mettre la déclaration des Droits à part dans la Constitution afin que ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux puissent accuser les droits civils au cours de la législation ordinaire. Comme l'a fait remarquer M. Brewin, vous voulez présumer que seuls les gouvernements provinciaux abusent des droits civils, alors qu'un gouvernement fédéral pourrait très bien abuser des lois civiles à l'échelle nationale. Si l'on introduit la déclaration des Droits dans la Constitution, mais qu'on l'en sépare et si l'on introduit dans la Constitution un mécanisme permettant de suspendre ces droits en cas d'urgence, je crains que le gouver-

[Texte]

get the impression that you would allow a decision on the suspension of those rights to be made just by the federal government and without any consensus from the provincial governments. That is what you seem to suggest. Is that correct?

Mr. Sullivan: Yes, sir. I suggest that the responsibility for revoking the civil rights of an individual or a group of individuals be vested in the federal government.

Mr. Allmand: Then it is really not much different than the War Measures Act, although you would set it out in the Constitution.

Mr. Sullivan: Yes. In our fast-moving society you cannot have a government that can wait for consensus among the provinces, or is there a more difficult procedure of going about it. What would have happened if the Israelis had gone to their Parliament before the 1967 war and debated for five days on whether or not they should attack? When you have a real problem you have to deal with that problem right away. It is not a question of waiting for five days in Quebec to see whether or not the government is overthrown.

Mr. Allmand: I do not ask these questions because I oppose your point of view; I am just trying to clarify it and push it to the extreme point of view. What would you think of requiring, instead of suspension by the federal government, a mechanism by which you would need parliamentary approval? From what you have said I presume you would not approve of that. In other words, a majority in Parliament would have to approve the suspension of civil rights rather than just government action.

Mr. Sullivan: Again, sir, I point out the sense of urgency that is possibly required in cases such as this. I would also like to bring to your attention the fact that if a government passes legislation or enacts legislation by Order in Council that infringes on civil rights and it is not deemed necessary at a later time, a specified time, that within 15 days Parliament must be called, something such as this, and Parliament goes against the decision of the government that the government is defeated. Governments are going to be very careful about this sort of thing. This is the basis on which responsible government in our nation is based.

Mr. Allmand: You seem to be basing it on the fact that the government will have to face the people sooner or later and if it has abused the power the people will put them out.

Mr. Sullivan: Exactly.

Mr. Allmand: Yes, or through another mechanism. Let us say that within 15 days a motion were put in Parliament, or something.

Mr. Sullivan: That is right.

Mr. Allmand: Very good. I just wanted to clarify your point of view. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Yuzyk.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, may I be allowed to ask a question? We are discussing very important matters,

[Interprétation]

nement fédéral puisse seul décider de la suspension de ces droits, sans que les gouvernements provinciaux aient à donner leur accord. C'est cela que vous semblez proposer. Est-ce juste?

M. Sullivan: Oui, monsieur. Je crois que c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de révoquer les droits civils d'un individu ou d'un groupe d'individus.

M. Allmand: Il n'y a donc pas une grande différence avec la Loi sur les mesures de guerre, bien que vous proposiez d'exposer cela dans la Constitution.

M. Sullivan: Oui. De nos jours, un gouvernement ne peut pas se permettre d'attendre que les provinces aient donné leur accord. Que serait-il arrivé aux Israéliens, avant la guerre de 1967, s'ils avaient discuté au Parlement pendant 5 jours pour savoir s'ils devaient attaquer ou non? Lorsqu'il y a un problème réel, il faut s'en occuper immédiatement. Il n'est pas question d'attendre 5 jours au Québec pour voir si le gouvernement est renversé ou non.

M. Allmand: Je ne pose pas ces questions parce que je m'oppose à votre point de vue, j'essaie simplement de donner des précisions et de prendre des cas extrêmes. Que penseriez-vous d'un mécanisme qui, au lieu de laisser au gouvernement fédéral la responsabilité de suspendre ces droits, exigerait l'approbation parlementaire? D'après ce que vous avez dit, je suppose que vous n'êtes pas d'accord sur ce point. En d'autres termes, le Parlement devrait approuver la suspension des droits civils et cela ne se limiterait pas au gouvernement même.

M. Sullivan: Je le répète, monsieur, certains cas sont très urgents. Je tiens aussi à vous faire remarquer que si un gouvernement fait entrer en vigueur, par décret en conseil, une loi qui entrave les libertés civiles et si l'on ne décide pas que dans un délai donné, dans 15 jours par exemple, le Parlement doit être appelé; si le Parlement s'oppose à la décision du gouvernement, le gouvernement est battu. Les gouvernements doivent faire très attention à cela. C'est là-dessus que se fonde un gouvernement responsable dans notre pays.

M. Allmand: Vous semblez dire que tôt ou tard, le gouvernement devra répondre au peuple et que s'il a abusé de ses pouvoirs, le peuple le renversera.

M. Sullivan: Exactement.

M. Allmand: Oui, par un autre mécanisme. Si dans 15 jours une motion était votée au Parlement par exemple.

M. Sullivan: Oui.

M. Allmand: Très bien. Je voulais simplement vous demander des précisions. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Yuzyk.

Sénateur Yuzyk: Monsieur le président, puis-je poser une question? Nous discutons d'un sujet très important:

[Text]

civil rights and civil liberties, and we assume that these civil rights and civil liberties apply to all Canadians. However, we hear very little in the discussion of citizenship as such. I recollect at the end of the last war and for two or three years after that last war that immigrants who had come to Canada and had become naturalized citizens were deprived of their citizenship for a matter of two or three years and even after the war ended. This should be of serious concern to us now. Canada is a country of immigration. Quite a considerable section of our citizens are naturalized citizens and yet we also know that this citizenship has varied from time to time. Do you think that all Canadians, once they become naturalized or if they are born here, should have equal rights? Do you think that the right of citizenship, for instance, which we do not hear about specifically, should be written into the Bill of Rights so that in the case of crisis such as we have now that there are rights to deport those people who are naturalized citizens?

Mr. Sullivan: I can see the inclusion of the right of citizenship in the act of civil rights. To perhaps carry it one point further. . .

Senator Yuzyk: In the entrenched Bill of Rights?

Mr. Sullivan: Yes. Possibly a measure that would be unrevokable by any government at any time—perhaps that a citizen could be forced to leave his country—that the government not have the right of exile in any case.

Senator Yuzyk: And that is the right of equality of citizenship for all.

Mr. Sullivan: Yes.

Senator Yuzyk: Regardless of whether they are born in Canada or naturalized.

Mr. Sullivan: Oh, yes.

Senator Yuzyk: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before going back to the floor for several comments which I know are waiting I would like to make a brief comment myself. It seems to me, Mr. Sullivan, that in your dialogue with Mr. Asselin and Mr. Marceau you really threw the baby away with the bath water. Perhaps, due to the excellence of their cross-examination, they drove you in this direction or perhaps this is actually the way you wanted to go. I do not think it is at all necessary for us to do away with provinces or, for that matter, to do away with the Civil Code of Quebec for us to have a Bill of Rights. There is surely a vast distinction between civil rights, which are largely property rights, and civil liberties, which are matters of more fundamental importance transcending property rights and on which we normally assume a fair amount of agreement among our people. In Section 92 of the Constitution this phrase occurs, "Property and Civil Rights in the Provinces". If that is what we were talking about, that kind of civil right, that would clearly already be under provincial jurisdiction and there would be nothing further we could do about it. However, I think what we are talking about in a bill of rights is not civil rights but civil liberties. This is more

[Interpretation]

les droits et les libertés civiles et nous pensons que ces droits et libertés civiles s'appliquent à tous les Canadiens. Toutefois, nous ne parlons que très peu de la citoyenneté. Pendant 2 ou 35 ans, après la dernière guerre, je me souviens que des immigrants venus au Canada et naturalisés ont été privés de leur citoyenneté. Cela devrait nous préoccuper. Le Canada est un pays d'immigration. En grande partie, nos citoyens sont naturalisés et nous savons que la citoyenneté aura changé de temps à autre. Pensez-vous que tous les Canadiens, qu'ils soient naturalisés ou qu'ils soient nés ici, devraient avoir les mêmes droits? Pensez-vous que le droit de citoyenneté, par exemple, dont nous ne parlons pas vraiment, devrait être introduit dans la déclaration des Droits, de sorte qu'en cas de crise, il sera possible de déporter les personnes qui sont des citoyens naturalisés?

M. Sullivan: Le droit de citoyenneté peut être introduit dans la Loi sur les droits civils. Je dirais même. . .

Sénateur Yuzyk: Dans la déclaration des Droits séparée de la Constitution?

M. Sullivan: Oui. Ce pourrait être une mesure qu'aucun gouvernement ne pourrait révoquer, peut-être qu'un citoyen pourrait être forcé à quitter son pays, que le gouvernement n'ait pas le droit d'exiler quelqu'un.

Sénateur Yuzyk: Et cela c'est le droit d'égalité de citoyenneté pour tous.

M. Sullivan: Oui.

Sénateur Yuzyk: Qu'il soit né au Canada ou qu'il soit naturalisé.

M. Sullivan: Oh, oui.

Sénateur Yuzyk: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais, avant de revenir à ces messieurs, faire quelques observations. Il me semble, monsieur Sullivan, que dans votre dialogue avec M. Asselin et M. Marceau, vous avez noyé le poisson. Peut-être vous y a-t-on plus ou moins forcé ou peut-être l'avez-vous fait volontairement. Je ne pense pas que nous devrions laisser de côté les provinces ou le Code civil du Québec pour avoir une déclaration des Droits. Il y a une différence très large entre les droits civils, qui sont des droits de propriété en général, et les libertés civiles qui sont d'une importance fondamentale. A l'article 92 de la Constitution, on peut lire «les pouvoirs civils et de propriété dans les provinces». Ces droits civils relèvent déjà des provinces et nous ne pouvons rien faire de plus. Mais il me semble que lorsque nous parlons d'une déclaration des Droits, il ne s'agit non pas de droits civils mais de liberté civile. Il y a là plus qu'une distinction de terminologie. C'est une différence réelle. Nous parlons de choses aussi fondamentales que la liberté de culte, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'assemblée et non pas de droits de propriété etc. . . dont traite le Code civil. Il y aura bien sûr des cas marginaux où les deux domaines se rejoignent et où il sera difficile

[Texte]

than just a distinction of terminology. I think it is a very real distinction. We are talking about such fundamental things as the freedom to worship; the freedom of expression; the right to assemble and to associate and not things such as the way in which we hold property, which are the kinds of things that the Civil Code deals with. Of course, it is true that there are areas where the two will cross and you may get marginal cases where it will be difficult to say whether this is civil rights or civil liberties. I may again be in a position of putting words in your mouth, Mr. Sullivan, but I would like to know if you feel a distinction of that kind could not be made without the necessity of eliminating provinces and the French Civil Code?

Mr. Sullivan: I never said that I wanted to do away with the provinces.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You cannot.

Mr. Sullivan: I feel that civil rights is something that is very difficult to determine. It depends on people in specific areas at specific times during an emergency. I am sure that people in Quebec are now very aware of their civil rights, whereas three weeks ago they were not. It is very relative to the situation that people are in. From the point of view of civil rights, people are willing to accept a lot of things at different times regarding property. I can see where there is a role for the provinces there. We are not exactly taking everything away from the provinces and giving it to the federal government. It is sort of an arrangement whereby Canadians are guaranteed that in an ordinary state of affairs they have an equal opportunity to express their feelings and their wants nationally.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. There are several people in the audience who want to speak and I propose to invite them to do so. We will have to wind up the meeting before too long, but while there are still people who have a lively interest in speaking we would like to hear them. Perhaps this gentleman could be first since he is closest to the microphone. You can line up at the microphones, if you like.

M. Paul Cuddihy: Paul Cuddihy de Rouyn, Québec, je voudrais m'exprimer en français.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you spell your name, please?

M. Paul Cuddihy: Au sujet des propos de monsieur Sullivan relatif à la constitution, j'aimerais savoir quelle serait la position du Québec? Serait-elle de caractère individuel? Je voudrais qu'on me donne quelques précisions à ce sujet.

Deuxièmement, je ne crois pas que les juges fassent les droits. Au Québec, ils ne les font pas. Je crois qu'ils les interprètent plutôt. Ce serait plutôt le mot qui devrait être utilisé.

A la page 3, je crois que le dernier paragraphe est exclu au Québec, il s'agit plutôt de la manière dont le droit est exercé. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Marceau.

M. Marceau: A votre première question, j'ajouterais que ce n'est pas à nous de décider qu'elle sera, dans une

[Interprétation]

de faire une distinction entre les droits civils et les libertés civiles. J'ai peut-être de nouveau l'air de parler pour vous, monsieur Sullivan, mais je voudrais savoir si vous pensez qu'une telle distinction pourrait être faite sans éliminer les provinces et le Code civil français?

M. Sullivan: Je n'ai jamais dit que je voulais éliminer les provinces.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous ne le pouvez pas.

M. Sullivan: Je crois qu'il serait très difficile de déterminer les droits civils. Cela dépend des personnes dans des régions particulières à des époques particulières, en cas d'urgence. Je suis sûr qu'en ce moment les Québécois sont conscients de leurs droits civils alors qu'ils ne l'étaient pas il y a trois semaines. Cela varie selon la situation dans laquelle les personnes se trouvent. Les personnes sont prêtes à accepter un tas de choses à différents moments en ce qui concerne la propriété. Je ne vois pas ce que les provinces peuvent faire dans ce domaine. Nous n'enlevons pas aux provinces tous leurs pouvoirs pour les donner au gouvernement fédéral. Les Canadiens sont assurés par là, que dans des circonstances extraordinaires ils ont tous les mêmes droits pour exprimer leurs sentiments et leurs désirs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Il y a plusieurs personnes qui voudraient prendre la parole. Nous devons lever la séance avant longtemps, puisque plusieurs personnes ont envie de parler, nous voudrions les entendre. Ce monsieur pensait peut-être parler le premier puisqu'il est le premier près du micro. Vous pouvez vous mettre près des micro si vous voulez.

M. Cuddihy: I am Paul Cuddihy from Rouyn, Quebec, I would like to speak French.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourriez-vous épeler votre nom, s'il vous plaît?

M. Cuddihy: As regards what Mr. Sullivan said about the Constitution, I would like to know what Quebec's position would be? Would it be individual? I would like you to clarify your position. Finally I do not think that judges make laws. In Quebec, they don't. I rather think they interpret them.

Moreover, at page 3, I think the last paragraph deals with the way in which law is used. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau.

Mr. Marceau: I would add to your first question, that we don't have to decide which will be the exact situation

[Text]

nouvelle constitution, la situation exacte de la province de Québec. C'est la population qui doit décider, par les suggestions qu'elle nous fera, comment sera cette nouvelle constitution? Il ne faut pas s'imaginer que le Comité va imposer une constitution aux gens: ce sont les gens qui vont nous exprimer leurs désirs, et ensuite nous allons étudier un projet de constitution nouvelle dans laquelle on essaiera de tenir compte des situations particulières dans lesquelles se trouvent les Canadiens. Il ne faudrait pas que vous soyez sous l'impression que le Comité va imposer une nouvelle constitution. C'est à vous de nous dire si vous croyez que dans une nouvelle constitution la situation des gens du Québec ou des Canadiens français devrait être particulière ou être égale à tous les points de vue. C'est à vous de nous en fournir la réponse.

M. Cuddihy: Je suis d'accord avec vous mais je m'oppose à M. Sullivan qui donne l'impression que seul le Québec ne doit pas être comme les autres.

M. Marceau: Si vous me permettez, monsieur le président, au cours des voyages que nous avons faits à travers le pays, nous avons constaté qu'il n'y avait pas que les gens du Québec qui étaient dans une situation particulière. Il y a également les Néo-canadiens un peu partout à travers le Canada.

Il ne faut donc pas s'imaginer que les Québécois sont différents et qu'ils veulent être différents. Chaque situation est spéciale et nous essayerons d'en tenir compte dans la nouvelle constitution afin qu'elle soit viable.

M. Cuddihy: Merci beaucoup, monsieur.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau seems to have satisfied Mr. Cuddihy but I gather there is still some disagreement between Mr. Cuddihy and Mr. Sullivan which they will undoubtedly have to argue out for the next few weeks. There is a gentleman at this other microphone.

Mr. Kingsley Brown: My name is Kingsley Brown and I was interested in Mr. Sullivan's remarks to the question about whether he felt that provincial governments were necessary. He answered that it was a question he had given some thought to. It seems to indicate to me that people generally in this country, particularly the young people, are beginning to lose some faith in the electoral process. I suggest to you gentlemen who are lawmakers in the Senate and the House of Commons that we see the fabric of our society coming apart these days, principally because our young people are beginning to have some doubts about the competence and integrity of their elders to operate a civilization responsibly. When I heard Dr. Stewart comment about judges making the laws, I thought, we are seeing each day that ordinary people are beginning to make the laws in this country rather than the lawmakers, our elected representatives whom we have sent away to do those things. Mr. Chairman, in your hometown, a group of college students this week changed the law concerning wretched jail conditions. I think Mr. McQuaid you are aware that the labourer in your beautiful Province of Prince Edward Island recently managed to bring better living conditions to that Province and he worked from a poor people's organization.

[Interpretation]

of Quebec in the new constitution. It is the people who have to decide on how the new constitution will be? They must not think the Committee will impose the constitution to people. People are going to express their wants and then we will all study the new constitution in which the specific situations would be taken into account. You must not be under the impression that the Committee is going to impose a new constitution. You must tell us if you think the situation of the people of Quebec or the French Canadians, in the constitution is going to be different or equal. You must give the answer.

M. Cuddihy: I agree with you but not with Mr. Sullivan who gives the impression that only the province of Quebec must not be like the others.

Mr. Marceau: May I say, mister president, that during our journey across the country, we have been able to realise that the people in Quebec were not the only ones to be in a special situation. There are also the Neo-Canadians living all over the country.

Consequently, one must not think that people from Quebec are different and want to be different. Every situation has something special and we shall try to recognize it in the new constitution so that it may live.

Mr. Cuddihy: Thank you very much, sir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les réponses de M. Marceau semblent avoir satisfait M. Cuddihy mais je pense que M. Cuddihy et M. Sullivan n'ont pas encore réglé leur désaccords et qu'ils devront, sans aucun doute, continuer à en discuter au cours des prochaines semaines. Mais, je dois céder la parole à quelqu'un d'autre.

M. Kingsley Brown: Je m'appelle Kingsley Brown et j'ai été très intéressé par la remarque de M. Sullivan concernant la nécessité des gouvernements provinciaux. Il a répondu qu'il avait déjà songé à ce problème. Il me semble que cela révèle que les gens de ce pays, en particulier les jeunes, commencent peut-être à perdre confiance dans les processus électoraux. Ne pensez-vous pas, messieurs, vous qui êtes légistes au Sénat et à la Chambre des communes, que nous voyons les principes mêmes de notre société s'écrouler de nos jours, principalement car notre jeune génération commence à avoir certains doutes au sujet de la compétence et de l'intégrité de ses aînés qui assument les responsabilités civiques. Lorsque j'ai entendu les commentaires de M. Stuart au sujet des juges qui font les lois, je me suis dit que l'on pouvait constater, chaque jour, que les gens de ce pays, commençaient à faire eux-mêmes les lois plutôt qu'à laisser ce soin aux légistes aux représentants que nous avons élus et désignés pour accomplir cette tâche. Monsieur le président, un groupe de collégiens de votre ville natale a modifié, cette semaine, la loi relative aux mauvaises conditions qui règnent dans les prisons. Je pense, monsieur McQuaid, que vous savez que les ouvriers de votre belle province de l'Île du Prince-Édouard se sont, tout récemment, arrangés pour améliorer les conditions de vie de cette province et qu'ils l'ont fait au nom d'un organisme de pauvres.

[Texte]

Mr. McQuaid: He did not change the law though.

Mr. Brown: He made it work and I think he did make some changes, Mr. McQuaid. However, the point I would like you to bring back to Ottawa is that I feel that there must be guarantees within a revised Constitution that people have access to information about government programs and government policies in this country. I am aware, as a Maritimer, that there is a conspiracy against the ordinary citizens of this region. I am aware that our Maritimers are not able to share in the cost-sharing programs under the Canada Assistance Plan. I know that there are people who are starving in the Maritimes because of municipal or provincial systems that do not want our people to know about federal programs which are available to them. I am particularly pleased after hearing the presentations of the young men today, and I know that they will certainly have the ability and competence to be able to implement the kind of legislative machinery which I think is necessary.

I believe that we need an autonomous information agency in this country, perhaps working through a person in a role similar to an auditor general in a province, or a commissioner of civil service who can be removed by a two-thirds vote of the legislature. We need an information service that will bring to the people information about government programs and policies. I have worked as an insider with government and outside of it and I know that the political sector very frequently works against the interests of the people. I have seen how a government worked against people's organizations, farmers' organizations on Prince Edward Island, and this is common in other provinces, too. I suggest to you that we can talk about citizenship but it is going to be meaningless unless we can get the information to our people, to a better informed and a better educated populace and it is a populace which has grown to expect a diet of relevant information and until we can get this information out to the people, we are not going to be able to get the kind of response from you elected representatives that we need.

What we saw in Quebec recently was a manifestation, a result of a very small group, perhaps, that lost faith in the electoral process. If we continue to go on as we are, if we continue not to get down to the real grit issues, and if government is not going to give us the information, and if the just society is going to be just the spectacular catch-word of a spectacular politician, this country is in very great peril indeed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen we cannot take much time for interchange at this point in the evening, but this was such an important statement and as Mr. Osler has not yet spoken in this part of the program, I will allow him to say something.

Mr. Osler: Thank you. I think this gentleman has touched upon a very important issue. I take violent exception to his diagnosis of what is going on in Quebec,

[Interprétation]

M. McQuaid: Oui, mais la loi n'a tout de même pas été modifiée.

M. Brown: Il me semble qu'il y a eu quelques modifications, monsieur McQuaid. Néanmoins, ce que je voudrais faire comprendre, ici, à Ottawa, c'est qu'il me semble nécessaire de garantir, dans une constitution révisée, que les gens pourront avoir accès aux renseignements concernant les programmes du gouvernement, ainsi que la politique qu'il mène dans ce pays. En tant qu'habitant des provinces Maritimes, je me rend compte qu'il existe une sorte de conspiration contre le citoyen de cette région. Je sais que les gens d'une province ne bénéficient pas des programmes à frais partagés établis en vertu du régime d'assistance publique au Canada. Je sais qu'il y a des gens qui meurent de faim dans les provinces maritimes tout simplement car les gouvernements municipaux ou le gouvernement provincial ne veulent pas les mettre au courant des programmes fédéraux mis à leur disposition. J'ai été particulièrement heureux d'entendre les déclarations faites aujourd'hui par les jeunes, je sais qu'il possèdent certainement les capacités et la compétence qui leur permettront de mettre en œuvre les mécanismes législatifs qui me semblent nécessaires.

Je crois que nous avons besoin d'un organisme autonome d'information dans ce pays; il pourrait peut-être être dirigé par une personne dont le rôle serait semblable à celui d'un auditeur général de la province, d'un commissaire de la Fonction publique que l'on pourrait faire révoquer par un vote, avec une majorité des deux tiers. Nous avons vraiment besoin d'un service d'information qui renseigne les gens au sujet des programmes et des politiques du gouvernement. J'ai travaillé pour le gouvernement, j'ai également travaillé à l'extérieur; et je sais que le monde politique travaille fréquemment contre l'intérêt du peuple. J'ai vu comment un gouvernement pouvait œuvrer à l'encontre des intérêts des organisations de citoyens, des organisations de fermiers de l'Île du Prince-Édouard, et cela se produit également dans bien d'autres provinces. Je vous dis qu'il ne sert à rien de parler de citoyenneté si l'on ne renseigne pas mieux nos gens, si l'on ne crée pas un peuple mieux informé et mieux instruit; la population attend maintenant davantage d'informations utiles, et si on ne peut lui fournir ce qu'elle demande, c'est que l'on ne peut obtenir de vous, les représentants élus, ce dont nous avons besoin.

Ce qui a eu lieu au Québec, tout récemment, provenait du fait qu'un petit groupe de personnes avait perdu foi dans les processus électoraux. Si les choses continuent ainsi, si nous continuons à ne pas nous préoccuper des problèmes réels, et si le gouvernement ne nous fournit pas l'information nécessaire, si la société continue à n'être que l'auditoire des politiciens, alors ce pays court vraiment un très grave danger.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, nous ne pouvons plus consacrer beaucoup de temps à la discussion étant donné l'heure qu'il est; mais cette déclaration est tellement importante que je vais céder la parole à M. Osler qui n'a pas encore parlé ce soir, et lui permettre de faire quelques déclarations.

M. Osler: Merci monsieur le président. Je pense que M. Brown a soulevé là un point très important. Je ne suis pas du tout d'accord avec sa façon d'interpréter les évé-

[Text]

but I will leave that said if I may because I think it is peripheral to the main argument.

The main argument is how do the people become sufficiently informed to be able to really take part in a participatory democracy? I think when you get provincial, federal and municipal levels working against each other, which you suggested, in some areas, and you gave examples, that is a political issue which is very hard to deal with under our present Constitution. If you get rid of provinces you eliminate that but you still have it with the municipalities presumably because people are people and politicians at times may be evasive for what they consider to be very good reasons. I wonder, is this gentleman suggesting that entrenched in the Bill of Rights is the right to information on the workings of his government. At the federal level we have the beginnings of that in Information Canada which, when it is fully geared up and working properly, is supposed to do exactly what you are suggesting.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It seems to me, Mr. Osler, what he was suggesting is not so much the entrenchment of this right but doing something about it, that unless this is done all the bills of rights in the world will not help very much.

Mr. Osler: This is what he is suggesting, I think, but you know a thing like Information Canada is an attempt to do this. I think it will only partially work because I do not know how you get that information down to everybody, unless people themselves search it out. There is an awful lot of people who for all their noise are not really interested in making the effort to find out.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Excuse me, Mr. Brown, if you want to make another comment I would ask you to come to the microphone.

Mr. Brown: Information Canada cannot possibly be successful. I spoke before the Task Force on information that lead to the formation of Information Canada. I spoke to the people who are in that body and I spoke to them after their recommendations went to the federal Cabinet. Information Canada is not what they wanted to have in the first place and it is going to be nothing more than what the information services of the federal government have been all along, which is nothing more than an organization to protect or project the images of their ministers.

Mr. Osler: No, I take exception to that. I will take quite exception to that because I am on the committee that look into these things and I know that brief backwards and forwards.

Mr. Brown: I can give you an example, Mr. Osler. First, let us look at our policy of regional development. I think this is very important.

[Interpretation]

nements du Québec, mais je laisserai cette question de côté, car elle ne me semble pas se rattacher à l'argument principal.

Le problème essentiel est de savoir comment les gens peuvent être informés d'une manière suffisante pour pouvoir participer réellement à la démocratie? Il me semble que lorsque les paliers provinciaux, fédéraux et municipaux des gouvernements se mettent des bâtons dans les roues, ce qui, vous l'avez dit, est souvent le cas et vous avez donné des exemples, il s'agit d'une situation politique très difficile à traiter dans le cadre de notre constitution actuelle. Si l'on se débarrasse des provinces, on élimine ce côté du problème, mais il n'en reste pas moins celui que causent les municipalités tout simplement parce que les gens sont ce qu'ils sont et que les politiciens restent souvent évasifs pour des raisons qui leur semblent tout à fait valables. Je me demande si M. Brown voulait suggérer que dans la Charte des droits de l'homme on prescrive un droit à l'information quant aux activités du gouvernement. Au niveau fédéral, cela commence à se faire avec Information Canada qui, une fois complètement organisée et fonctionnant à plein rendement, accomplira exactement les fonctions que vous suggérez.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il me semble monsieur Osler, que ce que M. Brown suggérait n'est pas tant la précision de ce droit que le fait que réaliser quelque chose à ce sujet; à moins que cela ne soit fait, toutes les chartes des droits de l'homme du monde ne seront pas d'une grande utilité.

M. Osler: C'est là ce qu'il suggère, je le crois bien, mais vous savez qu'un organisme comme Information Canada constitue un premier pas dans cette direction. Je pense qu'il n'atteindra que des résultats partiels car je ne vois pas comment on peut fournir tous ces renseignements à tout le monde à moins que les gens eux-mêmes ne les recherchent. Il y a un très grand nombre de gens qui, en dépit de toutes leurs réclamations, ne désirent pas réellement faire les efforts pour trouver ces renseignements.

Le coprésident (M. MacGuigan): Excusez-moi monsieur Brown, si vous désirez faire un autre commentaire à ce sujet, je vous demanderai de bien vouloir venir jusqu'au micro.

M. Brown: Information Canada ne peut pas réussir. J'ai déjà eu l'occasion de parler devant le groupe de travail sur l'information qui a présidé à la création d'Information Canada. J'ai parlé aux gens de cet organisme et cela même après qu'ils ont transmis leurs recommandations au Cabinet. Information Canada ne constitue pas ce qu'ils désiraient créer en premier lieu, et cet organisme ne sera rien de plus que les services d'information du gouvernement fédéral que nous avons eus précédemment, c'est à dire rien de plus qu'un organisme destiné à protéger ou à offrir une image des ministres.

M. Osler: Je ne partage pas cette opinion. Je m'oppose à cette opinion parce que je fais partie du Comité qui s'est occupé de ces problèmes et je connais le rapport absolument par cœur.

M. Brown: Je peux vous donner un exemple, monsieur Osler. Considérons par exemple notre politique d'expansion régionale. C'est un sujet très important.

[Texte]

Mr. Osler: I agree with you.

Mr. Brown: The regional development policy is to build a half dozen supercity states across Canada, Halifax-Dartmouth is going to be the linchpin of regional development. But the federal government and the provincial government will not tell the people the extent of the financial input into that region because it is politically unpalatable in Yarmouth and in Cape Breton and on the north shore of New Brunswick and Prince Edward Island. The point is that there are going to be many social casualties as a result of this policy. The people should be told what the policy is so they can prepare for this great change.

Mr. Osler: There is no difficulty in telling the people what the policy is. The policy is quite open and above-board and the policy requires the provincial government to make the decisions as to locale and then come to agreement on how it is implemented with the federal government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I think this dispute is very peripheral as far as our main interest is concerned. I do not think it affects the main point that Mr. Brown was making with which I take it there was considerably sympathy both there, and I might say, here. We have to struggle with the civil service, too, and the civil service mentality which is not one of disclosure. The other microphone.

Mr. Robert Schwab: I will try to be brief. My name is Robert Schwab, I am from Antigonish. I am in total agreement with this brief on the questions of an entrenched Bill of Rights and the possibility of including in the Constitution provision for suspending that Bill of Rights in times of emergency. I am not happy with the notion that this should be a completely centralist measure. I have a lot more faith than Mr. Sullivan has in our federal structures and I think the whole question about constitutional change is one which will eventually resolve itself by making Canada a stronger federal system.

If we have a stronger federal system in future, one with quite possibly stronger powers for the provincial governments and quite possibly in the areas of civil rights, it seems to me that we must recognize the provinces will have sovereign elected Parliaments and that these bodies and the governments which have their majorities in these bodies should be given the right in the Constitution to suspend civil rights or civil liberties inasmuch as it applies to the powers of the provinces given to them under the new Constitution. They will do this as responsible, elected governments. They will eventually have to go back to the people and justify that the conditions in that province at that moment when they suspended those rights for the citizens of their province was in fact an emergency justifiable under the Constitution. However, to declare this to be a power only to the central government is to my mind a major mistake and would destroy the basic nature of Canadian federalism and I think this would particularly apply to Quebec. I do not think you could get Quebec to co-operate in a future constitutional order in Canada if you did not give them this right, that they as elected representatives of the

[Interprétation]

M. Osler: Je suis tout à fait d'accord.

M. Brown: La politique d'expansion régionale devrait mener à la création d'une demi-douzaine de mégapoles dans tout le Canada, et Halifax-Dartmouth devrait être l'élément essentiel de cette expansion régionale. Mais le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial n'ont pas l'intention de révéler aux gens l'étendue des investissements financiers qui seront réalisés dans cette région parce que cela ne serait pas politiquement désirable à Yarmouth, à Cape Breton et sur la côte Nord du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Édouard. Cette politique va être la cause d'un gaspillage social. Les gens devraient être mis au courant de cette politique de manière à pouvoir se préparer pour ses modifications importantes.

M. Osler: Il n'y a aucune difficulté à dire aux gens en quoi va consister une politique. Une politique de ce genre n'a rien de secret, mais il revient au gouvernement provincial de prendre les décisions au niveau local et de conclure ensuite un accord avec le gouvernement fédéral relativement à la mise en œuvre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il me semble, messieurs, que cette discussion n'aborde pas le sujet principal qui nous préoccupe. Je ne pense pas que cela touche à la question soulevée par M. Brown qui, je dois le dire, a rencontré une certaine sympathie de la part de tous les membres du Comité. Nous devons nous battre avec le service civil ensuite avec la mentalité du service civil qui n'est certainement pas une mentalité ouverte. Veuillez utiliser l'autre micro s'il vous plaît.

M. Robert Schwab: J'essayerai d'être bref. Je m'appelle Robert Schwab et je viens d'Antigonish. Je suis tout à fait d'accord avec les déclarations contenues dans ce mémoire au sujet d'une charte des droits de l'homme limitée, et de la possibilité d'inclure dans la Constitution une disposition permettant de suspendre cette charte des droits de l'homme en cas d'urgence. Mais, je ne suis pas tout à fait d'accord avec le fait que cette mesure devrait être absolument centralisée. Je garde confiance, bien plus que M. Sullivan, en notre structure fédérale et il me semble que toute la question des modifications constitutionnelles pourra être résolue en renforçant le système fédéral canadien.

Si notre système fédéral est renforcé dans l'avenir, s'il comprend des pouvoirs plus importants pour les gouvernements provinciaux ainsi que dans le domaine des droits civils, il me semble que nous devons reconnaître que les provinces disposeront de Parlement élu et souverain. Ces organismes ainsi que les gouvernements qui prendront leur majorité au sein de ces organismes, devront avoir le droit d'après la Constitution, de suspendre les droits ou les libertés civiles, à condition que cela relève des pouvoirs provinciaux qui leur auront été accordés en vertu de la nouvelle constitution. Ce seront des gouvernements responsables et élus qui prendront ces décisions. Ils devront, éventuellement, se justifier devant la population et démontrer que les conditions régnant dans la province au moment où ces droits auront été suspendus était en fait une situation d'urgence prévue par la Constitution. N'accorder ce droit qu'au gouvernement central constitue, à mon avis, une erreur essentielle et détruirait la nature même du fédéralisme canadien; je pense que cela serait tout particulièrement vrai dans le

[Text]

Quebec people could not have the power, in a sense, to take on the responsibility of denying civil liberties to the people if necessary for the purposes of keeping order in their society. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other microphone.

Mr. Claude Bourque: I will be brief, Just a few questions. Claude Bourque.

Je m'exprimerai premièrement en français et ensuite en anglais. La première question s'adresse aux membres de la Chambre des communes ainsi qu'aux représentants du Québec.

Pensez-vous que s'il y avait centralisation le Québec y perdrait, monsieur Asselin?

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Asselin.

M. Asselin: Oui. Je dois dire que si vous considérez le Canada comme un *melting pot* dans lequel on puisse mettre tout le monde ensemble et sortir les gens un à un et dire que c'est un Canadien, bien qu'il soit d'origine française, ukrainienne ou allemande, la structure du Canada n'est pas faite de cette façon. Au Canada, il y a des gens de différentes croyances, qui parlent également des langues différentes. Au Québec, on n'a pas d'objection à transiger avec Ottawa concernant certains pouvoirs, mais les 6 millions ou 5 millions de Canadiens français qui y résident, tiennent à leur culture et à leur éducation. Ces juridictions relèvent exclusivement des provinces. Nous ne sommes pas prêts à donner ces juridictions au fédéral du jour au lendemain.

Le gouvernement fédéral pourrait déléguer des pouvoirs aux provinces. On pourrait contribuer à créer un gouvernement central fort, mais également des provinces fortes qui pourraient, dans leurs juridictions respectives, bénéficier des instruments nécessaires à l'élaboration de leur politique.

M. Bourque: Monsieur Asselin, ne pensez-vous pas que le Sénat pourrait remplir ce rôle?

M. Asselin: Non. Je vais vous dire bien franchement, je comprendrais que le Sénat remplisse ce rôle s'il était un organisme électif et non pas nominatif.

M. Bourque: Électif et non pas nominatif?

M. Asselin: Oui. C'est ce que le Sénat devrait être à mon avis.

M. Bourque: En outre, ne pourrait-on pas désigner une ligne de démarcation entre les libertés civiles et les droits de l'homme? Le gouvernement ne pourrait-il pas en vertu de sa constitution, garder le Code civil au Québec, et continuer avec une nouvelle constitution?

M. Asselin: Évidemment, s'il y a une nouvelle constitution, il n'y a pas d'opposition à ce que le Québec garde son Code civil. Je pense que les Québécois veulent garder le Code civil parce que si vous connaissez le Code civil au Québec, les juridictions concernant la propriété privée

[Interpretation]

cas de la province de Québec. Je ne pense pas qu'on pourrait amener le Québec à coopérer à un système constitutionnel canadien si on ne lui accordait pas ce droit, le droit, en tant que représentant élu de la population du Québec, de pouvoir prendre la responsabilité de supprimer les libertés civiles de la population si cela s'avérait nécessaire pour le maintien de l'ordre dans leur société. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Veuillez utiliser l'autre micro, je vous prie.

M. Claude Bourque: Je serai bref. Je désire juste poser quelques questions. Mon nom est Claude Bourque. I shall first speak in french then in english. My question is for the members of the House of Commons as for the representatives of Quebec.

Do you think that if there was any centralization, the province of Quebec would lose something, mister Asselin?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Asselin.

Mr. Asselin: Yes. If you consider Canada as a kind of a melting pot out of which you can take people one after the other and say he is a canadian though he was born in France, Ukraine, or Germany, I must say that the structure of Canada isn't of that kind. There are in Canada people with different beliefs who talk different languages. There is no objection in Quebec to make some accommodations with Ottawa about some powers, but the 6 millions or 5½ millions of French Canadians living there, want to keep their culture and their education. These jurisdictions belong only to provinces. We are not ready to give them away to a federal government at a moment's notice.

The federal government could delegate some powers to provinces. We could create a strong central government together with strong provinces which could in their own jurisdictions have the necessary powers to develop their own policy.

Mr. Bourque: Don't you think, Mr. Asselin, that the Senate could do this job?

Mr. Asselin: No. I shall tell you frankly. I could understand the Senate doing this job if it were an elected agency and not a nominated one.

Mr. Bourque: Elected and not nominated?

Mr. Asselin: Yes. That is what the Senate should be, according to me.

Mr. Bourque: Moreover, couldn't a separation line be drawn between civil liberties and civil rights? Couldn't the government, according to its constitution, keep the civil code in Quebec and go on with a new constitution?

Mr. Asselin: Of course, if there is a new constitution, there is no objection to Quebec keeping its Civil Code. I think that the people of Quebec want to keep their Civil Code; if you know the civil code of Quebec, you know that the legislation about private property and individual

[Texte]

et la liberté individuelle sont différentes. Vous savez, le Code civil est complètement différent du *Common Law*. Rien ne s'oppose à ce qu'une nouvelle constitution nous garantisse également que le Code civil demeure au Québec.

Je reviens à ce que vous avez dit tout à l'heure. Le Québec est prêt à négocier avec le gouvernement fédéral au sujet des échanges de pouvoirs. Évidemment, ce sera un processus assez long. Le Québec ne s'obstine pas à dire qu'il ne veut pas coopérer à l'élaboration d'une nouvelle constitution, mais il faudra évidemment prendre des chemins peut-être plus difficiles. La plupart des Québécois veulent demeurer dans la Confédération et avoir une nouvelle constitution.

M. Bourque: Merci beaucoup, monsieur Asselin.

M. Lachance: Le Code civil ou le *Common Law* sont des formalités administratives. Dans une certaine mesure, c'est la façon dont des individus décident d'avoir leurs lois. J'ai des collègues qui ne sont pas du même avis que moi, mais je considère que les Québécois ont décidé de codifier leurs droits dans ce qu'on appelle le Code civil tandis que les gens des autres provinces ont opté pour le *Common Law*.

Si j'ai bien compris votre première question, je crois que vous voulez dire: qu'est-ce que les Québécois pourraient perdre d'un gouvernement unitaire. En d'autres termes, il y aurait un gouvernement central, mais pas de provinces. Est-ce exactement ce que vous voulez dire?

M. Bourque: Oui, monsieur.

M. Lachance: J'ai bien peur que ce soit un exercice futile.

M. Bourque: Vous pensez?

M. Lachance: Je crois bien que les Québécois, et non seulement les Québécois, parce que nous avons visité beaucoup d'autres provinces, ne sont pas d'accord à ce qu'il y ait un gouvernement central et pas de provinces. J'ai peur que ce soit une discussion inutile.

Mr. Bourque: Mr. Allmand is speaking with Mr. Sullivan in regards to the War Measures Act or an emergency powers act, I would like to ask you one question. You mentioned a majority in the House of Commons, is that correct? Could you reflect on that, sir?

Mr. Allmand: Mr. Sullivan suggested that it should be written into the Constitution that the Bill of Rights could be suspended. I asked him by whom and he said by the government which means, in effect, the Governor in Council, the Cabinet. I suggested to him it might be better to require that a majority of the House of Commons approve the suspension.

Mr. Bourque: Yes, sir.

Mr. Allmand: He rejected that suggestion. He suggested that it would be better to have it done by the government. He thought we might take too long debating the issue before the decision could come out and I was just drawing him out to see really what he thought.

[Interprétation]

liberties is different. You know that the Civil Code is completely different from the common law. Nothing prevents that a new constitution guarantees the maintenance of the Civil Code in Quebec.

Let us come back to what you said previously. Quebec is ready to negotiate with the federal government about an exchange of powers. Of course, the process will be rather long. Quebec wants to go on saying that they don't want to co-operate to the development of a new constitution, but it may be necessary to take some harder ways. The majority of the people in Quebec want to stay in the Confederation and have a new constitution.

Mr. Bourque: Thank you very much, Mr. Asselin.

Mr. Lachance: The Civil Code or the Common Law are administrative matters, to a certain extent, it is the way in which individuals choose to have their laws. Some of my colleagues do not agree with me, but I think that the people of Quebec have decided to codify their rights in what is called the Civil Code whereas the people in other provinces have chosen Common Law.

If I understand correctly your first question, I think that you mean what would the people of Quebec loose if we had a central government? In other words, there would be a central government but no more provinces. Is that exactly what you mean?

Mr. Bourque: Yes sir.

Mr. Lachance: I am afraid this is absolutely useless.

Mr. Bourque: Do you think so?

Mr. Lachance: I think that the people of Quebec, and not only they, because we have travelled through many other provinces, do not agree to a central government and the abolition of provinces. I am afraid this discussion is absolutely useless.

M. Bourque: Monsieur Allmand, j'ai parlé avec M. Sullivan au sujet de la loi sur les mesures de guerre et une loi sur les pouvoirs d'urgence. J'aimerais vous poser une question: vous avez parlé d'une majorité à la Chambre des communes, est-ce exact? Pourriez-vous préciser cela, s'il vous plaît monsieur?

M. Allmand: M. Sullivan suggérait que l'on devrait préciser dans la constitution que la charte des droits de l'homme pourrait être suspendue. Je lui ai alors suggéré qu'il serait peut-être préférable qu'une majorité à la Chambre des communes approuve cette suspension.

M. Bourque: Oui, monsieur.

M. Allmand: Il a repoussé cette suggestion. Il a dit qu'il pensait qu'il serait préférable que cela soit accompli par le gouvernement. Il a pensé que nous perdriions peut-être trop de temps à débattre de ce sujet avant qu'une décision puisse être prise et j'essayais justement de lui faire préciser sa pensée exacte.

[Text]

Mr. Bourque: Yes. I ask you, Mr. Allmand, what if Parliament were not in session, sir?

Mr. Allmand: It would have to be called.

Mr. Bourque: Thank you.

Mr. Allmand: I would just like to say that last week when the federal government invoked the War Measures Act it only did so—I think a lot of you know this, but I should remind you—after the request of the provincial government in Quebec and a letter from the City of Montreal, which represents one-third or nearly one-half of the population of that province. So this was not a decision by the federal government alone. It was really a joint decision by three levels of government: the City of Montreal, the Province of Quebec and the Government of Canada, but it was a government decision approved later by Parliament.

Mr. Brewin: Let us set the record right. Is Mr. Allmand suggesting that the provincial government of Quebec and the City of Montreal actually requested that the War Measures Act be introduced? I read the letter and I see no mention of the War Measures Act at all.

Mr. Allmand: I do not want to debate that now. We have a place in Ottawa to debate it. I think they did request it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, the hour has come. I would like on your behalf to thank Mr. Sullivan not only for the very fine brief which he presented, but for the debate which he sparked. Thank you, Mr. Sullivan.

Just before we adjourn I would like to thank you very much for our reception here this evening. This is a meeting which from our viewpoint and I hope from yours has had just about everything: a large crowd, I hope an alert Committee, arguments among Committee members, arguments between the floor and the Committee, arguments in English, arguments in French, and contributions by Dr. John Stewart. The only thing I missed was an argument between Dr. Stewart and Hugh Gillis.

Thank you very much. We now proceed to Prince Edward Island tomorrow to hold hearings in Charlottetown. This evening's discussion has been a very great contribution to the work of the Committee.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

M. Bourque: C'est cela. Je vous pose alors la question suivante, monsieur Allmand: que se passerait-il si le parlement ne siégeait pas?

M. Allmand: Il pourrait être rappelé.

M. Bourque: Merci.

M. Allmand: Je voudrais tout simplement ajouter que la semaine dernière, lorsque le gouvernement a mis en vigueur la Loi sur les mesures de guerre, il ne l'a fait qu'à la demande du gouvernement provincial du Québec et de la ville de Montréal, qui représente à elle seule $\frac{1}{3}$ ou à peu près la moitié de la population de cette province. Je pense que la plupart d'entre vous savent déjà cela mais je préfère vous le rappeler. Donc, cette décision n'a pas été prise uniquement par le gouvernement fédéral. Elle fut prise par trois paliers de gouvernement; la ville de Montréal, la province de Québec et le gouvernement du Canada; mais la décision du gouvernement fut ensuite approuvée par le parlement.

M. Brewin: Il faut préciser ceci. Est-ce que M. Allmand suggère que le gouvernement provincial du Québec et de la ville de Montréal ont vraiment demandé la mise en vigueur de la Loi sur les mesures de guerre? J'ai lu la lettre adressée par la ville de Montréal, je n'ai vu aucune mention de la loi sur les mesures de guerre.

M. Allmand: Je ne désire pas discuter de ce problème maintenant: il y a un autre endroit, à Ottawa, où l'on peut discuter de ces choses; je pense que cela a été demandé.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, il est bientôt l'heure. Je désire remercier en votre nom à tous M. Sullivan pour l'excellent mémoire qu'il nous a présenté ainsi que pour sa participation au débat qui a suivi. Merci M. Sullivan.

Avant d'ajourner, je désire vous remercier d'être venus ici ce soir. Cette réunion a été, à mon avis, et je l'espère, du votre également, tout à fait complète: nous avons un auditoire important, un comité compétent, du moins je l'espère; il y a eu des discussions entre les membres du comité, entre les témoins et le comité, des discussions en anglais et en français, et la participation de M. John Stewart. La seule chose que nous n'ayons pas eue, et je le regrette, c'est une discussion entre M. Stewart et M. Hugh Gillis.

Je vous remercie beaucoup. Nous partons demain pour l'Île-du-Prince-Édouard et nous siégerons à Charlottetown. La discussion de ce soir a beaucoup avancé les travaux de ce comité.

La séance est ajournée jusqu'à nouvel ordre.

Issue No. 5

Thursday, October 22, 1970—Charlottetown,
P.E.I.

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 5

Le jeudi 22 octobre 1970—Charlottetown,
Î.-P.-É.

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député.**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Thompson
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, October 22, 1970.

(7)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 7:44 p.m. in the Lecture Room of the Confederation Centre in Charlottetown, Prince Edward Island. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron and Yuzyk—(2).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid and Osler—(10).

Also present: From the House of Commons: Mr. McLean (*Malpègue*), M.P.

Witnesses: Dr. John H. Maloney, Minister of Health and Welfare, Government of P.E.I.; Mr. M. Graham Decarie, Assistant-Professor of History, University of P.E.I.

The Joint Chairman made a statement explaining the work of the Committee, after which he introduced the members of the Committee.

The Joint Chairman introduced Dr. Maloney who welcomed the Committee to P.E.I., after which he made a statement. Later, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Professor Decarie who made a statement, after which he was questioned.

During questioning, at the invitation of the Joint Chairman, Mr. David Milne, Assistant-Professor of Political Science, University of P.E.I.; Dr. George Dewar, M.L.A. for the Second District of Prince and Opposition House Leader in the Legislature of P.E.I., Dr. Maloney and Mrs. Kathleen MacLellan made statements and asked questions from the floor.

Professor Milne and Dr. Dewar were questioned by the members of the Committee.

Later, the questioning of Professor Decarie being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman thanked the witnesses and the members of the audience for their participation, questions and comments.

At 10:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 22 octobre 1970

(7)

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 7 h. 44 du soir dans la salle d'étude du Centre de la Confédération à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: MM. les sénateurs Cameron et Yuzyk—(2).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid et Osler—(10).

Autre député présent: M. McLean (*Malpègue*).

Témoins: le docteur John H. Maloney, ministre de la santé et du bien-être, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard; M. M. Graham Decarie, professeur adjoint d'histoire, de l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le coprésident explique les travaux du Comité; il présente ensuite les membres du Comité.

Le coprésident présente le docteur Maloney qui souhaite la bienvenue à l'Île-du-Prince-Édouard aux membres du Comité; il fait ensuite une déclaration. On le remercie ensuite et il se retire.

Le coprésident présente le professeur Decarie qui fait une déclaration, et répond aux questions.

Au cours de l'interrogatoire, sur l'invitation du coprésident, M. David Milne, professeur adjoint en science politique, Université de l'Île-du-Prince-Édouard; le docteur George Dewar, député, deuxième district de Prince et leader de l'opposition à la Chambre de l'Île-du-Prince-Édouard, le docteur Maloney et M^{me} Kathleen MacLellan font des déclarations et posent des questions.

Le professeur Milne et le docteur Dewar répondent aux questions des membres du Comité.

L'interrogatoire du professeur Decarie terminé, on le remercie et il se retire.

Le coprésident remercie les témoins et les membres de leur participation aux délibérations, de leurs questions et de leurs commentaires.

A 10 h. 40 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Michael B. Kirby

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 22, 1970.

• 1942

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Will the meeting come to order? Ladies and gentlemen, it is a great pleasure for me to open this meeting of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons of Canada on the Constitution of Canada in the City of Charlottetown which is the cradle of Confederation and in this Confederation Centre which commemorates the famous events of a little more than 100 years ago and which was given to the citizens of Prince Edward Island through the generosity of the citizens of other parts of Canada.

This meeting is an official meeting of a parliamentary committee and it will be conducted just the same here as if it were in Ottawa with the exception that we hope to have public participation.

Our meetings in Ottawa, of course, are open to the public normally, but we usually do not have witnesses from the public and we especially do not attempt to have the kind of town meeting we are trying to have in the cities across Canada we are visiting.

It would be possible to leave the Constitution in the hands of the lawyers and the politicians, but our Committee and the House of Commons and the Senate feel that this would not be the best way in which to bring about a change in the Constitution of our country.

We have, therefore, been charged with the responsibility of going around the country and of soliciting the views of the people of Canada as to the future shape of their country. That is our purpose in being here tonight and we earnestly request your co-operation in participating in the meeting.

One of the ways in which the official character of this meeting is reflected is in the fact that we have a translation mechanism. Unfortunately, it is available only to the members of the Committee, but it does enable us to understand whichever of the official languages you or the members of the Committee may care to speak.

In addition, the words which are spoken here this evening will be recorded and subsequently will be transcribed and published in the official Minutes of Proceedings of the Committee.

I also might add that the other respect in which we are characteristic of parliamentary committees is that we have certain rules of the House which you must uphold. One of them you saw beforehand in the fact that we had to have pictures taken before the meeting officially began because, by the rules of Parliament, we may not have pictures taken or recordings made while the meeting is actually in progress.

Another one of those is that we have to observe the usual parliamentary decorum which, I am sure, will be no problem in this city.

Before we begin our proceedings with a word of welcome from the official representative of the Government of Prince Edward Island, I would like to introduce to you the members of the Committee.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 22 octobre 1970.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, j'ai le plaisir d'ouvrir cette séance du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier la Constitution canadienne, ici à Charlottetown, berceau de la Confédération dans le centre de la Confédération qui commémore les événements qui se sont déroulés il y a un peu plus de 100 ans et que les habitants de l'Île du Prince-Édouard ont reçu grâce à la générosité de tous les Canadiens.

Il s'agit d'une réunion ordinaire de notre Comité parlementaire. Elle se déroulera comme si nous étions à Ottawa mais nous espérons que le public y prendra part.

À Ottawa, nos réunions sont ouvertes au public. Celui-ci y participe rarement et nous ne cherchons pas à établir le dialogue comme nous le faisons dans les diverses villes canadiennes où nous nous rendons.

Nous pourrions laisser les juristes et les politiciens s'occuper de la Constitution mais la Chambre des communes et le Sénat estiment que ce ne n'est pas la meilleure façon de réaliser des changements.

Voilà donc pourquoi on nous a chargés de nous rendre dans toutes les parties du Canada et d'inviter la population canadienne à faire connaître son point de vue sur la forme future de la Constitution canadienne. C'est pourquoi nous sommes ici ce soir et nous vous invitons à participer et à collaborer.

Le caractère officiel de notre réunion est entre autres souligné par le fait que les services d'interprétation sont à la disposition des membres du Comité et cela nous permet également de comprendre les deux langues officielles qui pourront être utilisées ici.

En outre, tout ce qui se dit, ici ce soir, est enregistré sur bandes magnétiques qui sont ensuite transcrites et publiées dans le compte rendu officiel de notre Comité.

J'ajouterais que nous respectons le Règlement des comités parlementaires de la Chambre. Déjà nous avons dû demander aux journalistes de prendre les photos avant la réunion car il est interdit de prendre des photographies ou de faire des enregistrements pendant nos séances.

Nous devons en outre nous conformer au protocole, mais je pense qu'il n'y aura pas de problème dans cette ville.

Avant de commencer je tiens à dire qu'un mot de bienvenue sera prononcé par le représentant du gouvernement de l'Île du Prince-Édouard. Je tiens à vous présenter les membres du Comité.

Mon nom est Mark MacGuigan. Je suis heureux de retrouver ma ville natale même si je représente la circonscription de Windsor-Walkerville en Ontario. Les autres membres du Comité qui représentent le Sénat sont: l'honorable Donald Cameron de Banff en Alberta; l'honorable Paul Yuzyk de Fort Garry au Manitoba. Voici les représentants de la Chambre des communes: M. Warren Allmand de Notre-Dame-de-Grâce à Montréal; l'honorable Martial Asselin de Charlevoix au

[Texte]

My own name is Mark MacGuigan. I am happy to be here in my native city even though I now represent a riding elsewhere, out of Windsor-Walkerville in Ontario. The other members of the Committee representing the Senate are: the Honourable Donald Cameron from Banff in Alberta and the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba. Representing the House of Commons are, Mr. Warren Allmand from the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the City of Montreal; the Honourable Martial Asselin from Charlevoix in Quebec; Mr. Andrew Brewin from Toronto, Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale from Brandon-Souris in Manitoba; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth; Mr. Georges Lachance from Lafontaine in Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid who, I am sure, needs no introduction in this centre; Mr. E. B. Osler from Winnipeg South Centre and, as a guest to our Committee this evening, the Honourable Angus MacLean from the riding of Malpeque.

This is our cast for this evening; your cast will shortly be revealed as we ask your witnesses to come forward and those who want to make comments to come to the microphones.

First of all, we have the pleasant opportunity of hearing a greeting from Dr. John Maloney, the Minister of Health and Welfare in the Government of Prince Edward Island who would like, on behalf of the Government of Prince Edward Island, to welcome us here this evening. Dr. John Maloney.

Honourable John H. Maloney (Minister of Health and Welfare, Government of Prince Edward Island): Mr. Chairman, Honourable Senators and members of the House of Commons, in the absence of Premier Alexander Campbell who is attending the meeting of the Commonwealth Parliamentary Association in Australia, it is my privilege to welcome members of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada to the Province of Prince Edward Island.

I would be remiss if I did not note at this time that the Joint Chairman on my left, Dr. Mark MacGuigan, is one of our own native sons and it is a great source of pride to us to see him involved in so important a task.

As he has said, we are not hesitant to proclaim Charlottetown as the cradle of Confederation. Next door to this impressive building we are in, is located Province House and I hope all members of this Committee will take the opportunity to visit it during the next day or so where you will see the Confederation Chambre and the original tables and chairs et cetera used by the Fathers of Confederation at the Charlottetown Conference in 1864.

Having hosted the initial Confederation Conference at which the Canadian delegation proposed British North American union, Prince Edward Island, then, rejected the concept and remained aloof from union with Canada until 1873.

Mr. Chairman, we are now much less hesitant and I hasten to assure you and your confreres that we approach the one hundredth anniversary of our union with Canada. You will find no province more committed to the concept of a united Canada and to the strengthening of our national existence.

[Interprétation]

Québec; M. Andrew Brewin de Toronto-Greenwood; l'honorable W. G. Dinsdale de Brandon-Souris au Manitoba; M. Colin D. Gibson de Hamilton-Wentworth; M. Georges Lachance de Lafontaine au Québec; M. Gilles Marceau de Lapointe au Québec; M. Melvin J. McQuaid qu'il n'est pas nécessaire de présenter ici; M. E. B. Osler de Winnipeg-Sud-Centre. Nous accueillons à titre d'invité à notre Comité ce soir, l'honorable J. A. MacLean de la circonscription de Malpeque.

Voilà qui nous sommes. Nous saurons très vite qui vous êtes lorsque nous demanderons aux témoins de s'avancer ainsi qu'à tous ceux qui le voudront. Tout d'abord nous allons entendre M. John Maloney, ministre de la Santé et du Bien-être du gouvernement de l'Île du Prince-Édouard. Il voudrait, au nom de votre gouvernement, nous accueillir ici ce soir.

L'hon. John H. Maloney (ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Île du Prince-Édouard): Monsieur le président, honorables sénateurs, messieurs les députés, en l'absence de M. Campbell qui assiste à une réunion de l'Association des parlementaires du Commonwealth, en Australie, j'ai le privilège d'accueillir les membres du Comité mixte de la Constitution dans la province de l'Île du Prince-Édouard.

Je ne m'acquitterais pas bien de mes fonctions si j'omettais de dire que le coprésident, M. Mark MacGuigan est né dans cette ville et nous sommes fiers de la tâche qu'il assume.

Nous n'hésitons pas à dire que Charlottetown est le berceau de la Confédération. A deux pas d'ici, se trouve *Province House*. J'espère que vous ne manquerez pas de la visiter. Vous y verrez la salle de la Confédération ainsi que la table et les chaises utilisées par les Pères de la Confédération lors de la Conférence de Charlottetown, en 1864.

Nous avons donc accueilli la première Conférence de la Confédération où la délégation canadienne proposait l'union de l'Amérique du Nord britannique, mais l'Île du Prince-Édouard a ensuite rejeté cette proposition d'union avec le Canada jusqu'en 1873.

Monsieur le président, je m'empresse de vous dire que nous célébrerons bientôt l'anniversaire du centenaire de notre union avec le Canada. Nulle autre province que la nôtre n'est plus attachée au renforcement de l'union de la nation canadienne.

Il y a beaucoup à rénover dans notre Constitution car les accords des années 1860 ne répondent plus aux besoins de 1970.

La Conférence constitutionnelle actuelle veut réviser globalement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique

[Text]

Much in our constitutional fabric is in need of updating. The Confederation arrangements of the eighteen sixties have long since become unrealistic if they are to apply to the responsibility of governments in 1970.

The present Constitutional conference is determined on a course of comprehensive review as opposed to a patching of the British North America Act and related statutes. The Government of Prince Edward Island, Mr. Chairman, supports this approach.

At the time of the most recent working session at the Constitutional Conference last September, Dr. MacGuigan was reported in the press and radio as being concerned with the pace of constitutional review. This, we think, is understandable. The review procedure is somewhat tedious, but to date we have been unable to discover an alternative procedure which would take into account two basic realities, first, the complexity of the subject matter and, second, the involvement of 11 governments at two levels of jurisdiction.

Our original constitutional document, though conceived and enacted in much less complex times, was not compiled overnight. The origins of Confederation can be traced back to the eighteen fifties. Nearly continuous negotiations were conducted in Charlottetown, Quebec City, Ottawa and London from 1864 through 1867. No matter what approach we adopt at the present time, the complexity of the subject mitigates against any overnight solution. Our province, Mr. Chairman, will continue to participate in the constitutional review process to the limit of our ability. We are firmly committed to the concept of a strong federal government and provinces with sufficient powers and resources to discharge their constitutional responsibilities within their jurisdictions.

The work of your Committee will serve as a valuable adjunct to the formal review process. Your sampling of Canadian opinion from individuals and organizations will provide us with the hopes and aspirations of our people that might otherwise not be known. We look forward to further published report of your hearings and assessments.

Again, Mr. Chairman, I extend to you and your Committee, a warm welcome to Prince Edward Island and assure you of our interest in your important work. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Dr. Maloney.

May I, before you leave the table, Dr. Maloney, say to you on behalf of the members of the Committee that we are grateful for the warm hospitality which you have already extended to us privately which has been enhanced by the graciousness of your now official greeting. Thank you very much.

Dr. Maloney: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I now will call forward our witness, Professor Decarie.

Before Professor Decarie begins, I might ask if anyone else here intends to present a brief. The number of other briefs will, naturally, determine the length of time we can spend on Professor Decarie's and we would prefer to know now if there are others who wish to speak. I understand there may be others who wish to speak from

[Interpretation]

plutôt que de faire du rapiéçage. Le gouvernement de l'île du Prince-Édouard, monsieur le président, appuie cette méthode.

Lors des dernières séances de travail de la Conférence constitutionnelle, en septembre dernier, la radio et la télévision ont dit que ce qui inquiétait M. MacGuigan, c'était le rythme de la révision constitutionnelle. Cette révision est un peu lente mais c'est compréhensible et jusqu'à présent, nous n'avons pas trouvé une autre solution qui tienne compte de deux réalités fondamentales. D'abord, le sujet est très complexe; ensuite, il y a onze gouvernements dont la compétence se situe à deux niveaux.

La Constitution d'origine, élaborée à une époque pourtant moins complexe, n'a pas été rédigée du jour au lendemain. Les origines de la Confédération remontent aux années 1850. Des négociations presque permanentes se sont déroulées à Charlottetown, à Québec, à Ottawa, et à Londres, de 1864 à 1867. Quelle que soit la méthode que nous adoptions aujourd'hui, la complexité du sujet nous empêche de trouver une solution hâtive. Notre province continuera de participer à la révision constitutionnelle, dans la mesure de ses possibilités. Nous croyons en la nécessité d'un gouvernement fédéral fort et en l'existence de provinces ayant suffisamment de pouvoirs et de ressources pour s'acquitter de leurs fonctions.

Le travail de ce Comité servira justement à la révision de cette Constitution. L'échantillon des opinions que certaines personnes et certaines organisations émettront nous donnera un aperçu des espoirs et des aspirations de tout notre peuple. Nous attendons avec impatience la publication de vos rapports.

Je tiens à dire encore une fois, monsieur le président, que nous vous accueillons chaleureusement dans l'île du Prince-Édouard et que nous nous intéressons profondément à votre travail.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup monsieur Maloney.

Avant que vous nous quittiez, je vous remercie au nom de tous les membres du Comité de l'accueil chaleureux que vous nous avez réservé. Merci beaucoup.

M. Maloney: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'inviterai maintenant notre témoin, le professeur Décarie.

Avant de donner la parole au professeur Décarie, je voudrais savoir si quelqu'un compte présenter un mémoire. Le nombre de mémoires que nous aurons à étudier permettra de déterminer les temps accordés au professeur Décarie. Je crois savoir que certaines personnes désireraient participer à la discussion mais je voudrais

[Texte]

the floor by way of comment, but is there anyone who wants to present an official brief? If not, I think we can assume Professor Decarie will be our major witness of the evening and allot our time accordingly.

Professor M. Graham Decarie is Assistant Professor of History at the University of Prince Edward Island and we are pleased to have him as our witness tonight. I would now invite him to address us. Professor Decarie.

Professor M. Graham Decarie (Assistant Professor of History, University of Prince Edward Island): Mr. Chairman, gentlemen, and guests, inevitably, it seems constitutional reform in Canada must take into consideration the question of Quebec. For generations we have argued over what it is Quebec wants. Canadians of other provinces have accused Quebec of wanting handouts, of wanting special privileges denied to them, of wanting domination in Ottawa, and even of wanting nothing but trouble. This confusion has been intensified on many occasions when it seemed that even Quebec did not know what it wanted. Finally, out of frustration, many English-speaking Canadians have reminded the French that they are a conquered people and must expect to be treated as a conquered people. In this they have unwittingly defined what it is the French-speaking people of Quebec want.

There is no experience more humiliating than conquest, none that remains more alive in the memories of the conquered. To look at this problem on a more personal level, I ask the members of this Committee to remember those long-ago days when they were spanked. I presume I am speaking now to a generation which has some knowledge of what it is to be spanked and to stand in helpless rage dreaming impossible dreams of revenge. That, in a very small way, is what conquest means. On another level, one can think of Winston Churchill's account of the battle of Hastings in his *A History of the English-Speaking Peoples*. Nine hundred years after the event, after the Norman conquerors had long been absorbed into the fabric of English life, Churchill could still speak with sorrow of the death of Harold and the victory of the Norman conqueror. One can think, too, of the effect of conquest on the Irish in a bitterness which has persisted to this day, with traces even among those of Irish descent who have lived in North America for generations. Conquest is a deep humiliation, in both a personal and a national sense, it is a loss of manhood.

The English were not cruel conquerors. Indeed, they were remarkably generous. The French were able to retain their language and many of their laws and customs, and in time they were able to claim a share in government, but the English were still conquerors and from time to time there were reminders of the humiliation of conquest. For all of the concessions to the French, and there were generous concessions, it was the will of the conqueror which was enforced whenever there was major difference between French and English. When French and English divided over the question of whether Louis Riel should be hanged, Riel was hanged. When there was division in two wars over whether there should be conscription for military service, conscription was enacted.

There were other reminders of who had triumphed at the Plains of Abraham. For many years, Prime Ministers who spoke only English were accepted, but those who were of French descent were expected to be fluently

[Interprétation]

savoir s'il y a des mémoires officiels à présenter. Sinon, je pense que notre principal témoin, ce soir, sera donc le professeur Décarie et nous allons lui consacrer la majeure partie de notre temps.

Le professeur Graham Décarie est professeur adjoint d'histoire à l'Université de l'Île du Prince-Édouard et nous sommes heureux de l'avoir ici ce soir. Je lui cède la parole.

M. Graham Décarie (professeur adjoint d'histoire, Université de l'Île du Prince-Édouard): Monsieur le président, messieurs et chers invités, inévitablement, la réforme constitutionnelle au Canada doit tenir compte de la question du Québec. Depuis des générations, on discute pour savoir ce que veut le Québec. Les Canadiens des autres provinces ont prétendu que le Québec voulait l'aumône ou des privilèges spéciaux qu'ils n'avaient pas eux-mêmes; ils l'ont accusé de vouloir dominer Ottawa et même de ne rien vouloir d'autre que des ennuis. Cette confusion s'est accentuée à plusieurs reprises alors même que le Québec ne savait pas ce qu'il voulait. Finalement, par simple frustration, beaucoup de Canadiens anglais ont rappelé aux francophones qu'ils étaient un peuple conquis, qu'ils devaient s'attendre à tre traités comme tels. Sans le savoir, ils ont ainsi défini ce que voulait le Québec.

Il n'y a rien de plus humiliant qu'une conquête et rien de plus tenace à la mémoire. Afin d'examiner le problème d'une façon plus personnelle, je demande aux membres de ce Comité de se rappeler l'époque lointaine de la domination. Je m'adresse à une génération qui a su ce que c'est que la domination et qui a rêvé de vengeance. Voilà, en plus réduit, ce que c'est que la conquête. A un autre niveau, on songe à Winston Churchill qui nous a raconté la bataille d'Hastings dans son ouvrage intitulé *A history of the English-Speaking Peoples*. Deux cents ans plus tard, longtemps après que les conquérants normands eussent été assimilés à la vie anglaise, Churchill évoquait encore avec tristesse la mort d'Harold et la victoire du conquérant normand. Que dire maintenant de la conquête des Irlandais et de l'amertume qui subsiste encore de nos jours même chez les Irlandais qui vivent en Amérique du Nord? Toute conquête est une humiliation profonde à la fois personnellement et nationalement ressentie.

Les Anglais n'ont pas été des conquérants cruels. En fait, ils ont été remarquablement généreux. Les Français ont pu conserver leur langue et un certain nombre de leurs lois et de leurs coutumes. Ils ont même pu prendre part au gouvernement. Mais les Anglais demeuraient les conquérants et, de temps à autres, ressurgissait l'humiliation de la conquête. Malgré toutes les concessions accordées aux Français, parfois généreuses, la volonté du conquérant tranchait toujours les différends importants entre les Français et les Anglais. Lorsque Français et Anglais se sont disputés sur le sort de Louis Riel, Riel a été pendu. Au moment des deux guerres, lorsqu'on s'est divisé sur la question du service militaire, la conscription a été adoptée.

Bien d'autres événements ont rappelé le conquérant des Plaines d'Abraham. Pendant de nombreuses années, on a accepté que les premiers ministres ne parlent que l'anglais. Mais ceux qui étaient de descendance française devaient être parfaitement bilingues. Lorsque le Québec s'est industrialisé au cours de ce siècle, les Québécois

[Text]

bilingual. As Quebec became an industrial province in this century, French-speaking Quebecers found that the conqueror exercised wide control over economic life even to the extent of demanding the use of his language in daily work. The English had been generous, but they were still the conquerors.

Before English and French can live comfortably together, the humiliation of the conquest must be eliminated. In history it seems that this has been done in two ways, by group accomplishment and by violence. Both have been used to assert manhood and a sense of pride. Very often they have been used together. The Jews, for generations the symbol and even the caricature of a conquered people, have undergone a renaissance sustained by the economic and military successes of Israel. The English, too, know something of manhood gained in these ways. They have developed a strong sense of pride based on constitutional and economic achievements as well as on the violent successes of Drake, Cromwell, Nelson and Wolfe. Violence is a popular means of asserting manhood, but a self-defeating one for it raises up a problem in the form of the humiliated victim of violence.

This Committee needs no reminder that the needs of Quebec must play a major part in any revision of the Constitution. I would only suggest that no revision is likely to be of value if it does not make it possible for the humiliation of conquest to be eliminated by peaceful means, by accomplishments. This may make it necessary to construct some sort of special status for Quebec, not because it is French, but because it was conquered, because there is a consciousness of ability and pride which must have some outlet through the recognition of accomplishment as a distinct group.

Clearly there are dangers in the granting of special status. There must be some provision for the English-speaking minority in Quebec, not all of this minority is made up of millionaires who can protect themselves. Provincial premiers who have been accustomed to treating Quebec's needs as levers to gain more power for themselves will have to be convinced that Quebec is something more than province. Other Canadians will have to be made aware of the very human need for self-esteem which exists and constitutional change alone cannot accomplish this. Maritimers, at least, should be prepared to accept this need for they know what it is to have a sense of pride and they have frequently expressed it. It was a maritime province, Nova Scotia, which was the first to demand special status and which even went so far as to demand separation.

We all accept the truth of Abraham Lincoln's dictum that a nation cannot survive half slave and half free. We must come to realize that this nation cannot survive half conqueror and half conquered.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Decarie. Gentlemen of the Committee, I think this is an important brief for us because it is the first time in our hearings that we have been so directly confronted with the question of the feelings of Quebec and the feelings of the rest of the country. This has surely been one of the underlying problems in constitutional negotiation and it has surely been one of the problems that has been, although in a very unusual form, the foremost in everybody's mind in the last week or two. I think

[Interpretation]

francophones ont constaté que le conquérant exerçait un contrôle considérable sur la vie économique, exigeant même l'utilisation de la langue anglaise pour le travail quotidien. Les Anglais étaient généreux mais c'était toujours les conquérants.

Pour que les Anglais et les Français vivent en bonne entente, il faut supprimer l'humiliation de la conquête. Cela peut se faire de deux façons: par l'affirmation du groupe ou par la violence. Les deux choses d'ailleurs manifestent un sens de l'humanité et un sens de la fierté. Pendant des générations, les Juifs ont été le symbole, et même la caricature d'un peuple conquis. Ils ont connu une renaissance assurée par les succès économique et militaire d'Israël. Les Anglais ont également la même expérience dans ce domaine. Ils ont acquis un sens de la fierté fondé sur le succès de leur constitution et de leur économie ainsi que sur les succès de Drake, de Nelson et de Wolfe. La violence est un moyen pour un peuple de s'affirmer. Il entraîne toutefois le problème de ses victimes.

Le Comité n'a pas besoin de se rappeler que les besoins du Québec doivent jouer un rôle majeur dans toute révision de la Constitution. Aucune révision ne sera valable si, par des moyens pacifiques, elle ne supprime pas cette humiliation qui découle de la conquête. Il faudra peut-être donner un statut spécial au Québec, non seulement parce qu'il est français mais parce que le Québec a été conquis et parce qu'il est conscient de ses qualités et qu'il doit pouvoir se réaliser.

En fait, un statut spécial comporte des dangers. Il doit y avoir certaines dispositions pour la minorité anglophone de Québec; et cette minorité n'est pas nécessairement composée de millionnaires qui peuvent se protéger facilement. Les premiers ministres des provinces qui se sont toujours servis du Québec comme d'un levier pour se donner plus de pouvoir doivent être conscients que le Québec est plus qu'une province. Il faudra persuader les autres Canadiens du besoin d'estime qui existe et une modification de la constitution ne peut y aboutir à elle seule. Les habitants des Maritimes seront disposés à accepter cela car ils savent ce que c'est la fierté et ils l'ont souvent exprimée. La Nouvelle-Écosse a été la première province maritime à demander un statut spécial; elle a même demandé la séparation.

Nous sommes tous d'accord avec Abraham Lincoln lorsqu'il a dit qu'une nation ne peut pas survivre si elle est à moitié esclave et à moitié libre. Nous devons nous rendre compte que cette nation ne peut pas survivre: à moitié conquise et à moitié conquérante.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, professeur Decarie. Messieurs les membres du Comité, ce réquisitoire est un des plus importants. C'est la première fois, au cours de nos séances, que nous sommes confrontés avec la question des aspirations du Québec. C'est un des problèmes sous-jacents à la Constitution et c'est vraiment l'un de ceux dont tout le monde a été le plus conscient depuis une semaine ou deux. En nous donnant l'occasion d'y réfléchir, monsieur le professeur Decarie nous a rendu un grand service.

[Texte]

by presenting us with an opportunity to reflect on this subject, Mr. Decarie has done us a great service.

The first questioner will be the Honourable Martial Asselin.

Mr. Asselin: I want to ask my question in French.

Monsieur le président, je pense que vous m'avez devancé en disant que le mémoire qui nous est présenté ce soir est l'un des premiers qui scrute réellement la situation qui existe au Canada en ce qui regarde le Québec.

Lorsque M. Décarie nous raconte l'histoire des Plaines d'Abraham, et qu'il nous dit que peut-être certains Québécois se sentent encore humiliés du fait d'avoir perdu la bataille des Plaines d'Abraham, je dois lui dire que ce sentiment, au Québec, est dépassé depuis longtemps. Nous ne sommes plus en 1759 et 1760 alors que, vous, les Anglais, avez gagné la bataille des Plaines d'Abraham. Je pense que le problème du Québec actuel est un problème beaucoup plus profond; c'est un problème historique; c'est un problème au sujet duquel on doit évidemment ces jours-ci se poser certaines questions: qu'est-ce que veut le Québec?

Depuis de bien longues années, et surtout depuis 1960, les premiers ministres de notre province, peu importe leur parti politique, se sont présentés aux conférences fédérales-provinciales à Ottawa où, à mon avis, ils ont énoncé clairement les revendications du Québec. Je ne prendrai pas le temps du Comité pour détailler ces revendications de nos premiers ministres, depuis 1960, à l'autorité fédérale. Le sentiment de la majorité des Québécois est qu'ils ne se sentent pas partenaires égaux au sein de la Confédération canadienne. Ce n'est pas la faute des Anglo-Saxons; c'est peut-être également notre faute parce que nous n'avons pas pris la place qui nous revenait au sein de la Confédération canadienne. On peut imputer la faute au système d'éducation qui a peut-être fonctionné au ralenti pendant un certain nombre d'années, mais nos amis anglo-saxons doivent réaliser que la grandeur et le prestige du Canada résident dans le fait que ce Canada est composé de deux nations fondatrices qui font l'envie des autres pays qui le regardent vivre.

Et à ce titre, les Québécois ont des droits à revendiquer au sein d'une nouvelle constitution. Ce n'est pas, monsieur le président, que les Canadiens français demandent des cadeaux...

Les Canadiens français qui vont à Ottawa ne sont pas là pour quémander, mais ils y sont pour reprendre la place que leur reconnaît l'Histoire au sein de la Confédération canadienne. Alors je pense que ce concept de conquis et de vaincu n'existe plus *chez nous*, ce principe est dépassé.

Que voulons-nous, monsieur le président? Nous voulons enrichir le Canada par notre participation active aux décisions du gouvernement fédéral; nous voulons avoir plus de Canadiens français qui servent aux échelons supérieurs du gouvernement fédéral; nous voulons qu'on tienne compte de cette majorité de 6 millions de Canadiens français qui contribuent, je le répète encore, au prestige du Canada à l'étranger. Nous voulons qu'on reconnaisse nos distinctions, notre patrimoine, nos traditions, notre culture.

Il ne faut pas évidemment demander aux Canadiens anglais de penser comme les Canadiens français et aux

[Interprétation]

La première question sera posée par l'hon. Martial Asselin.

M. Asselin: J'aimerais poser ma question en français, monsieur.

Mr. Chairman, I think you have anticipated on what I wanted to say. Indeed, the brief presented tonight is one of the first which clearly defines the Canadian feeling about the situation in Quebec.

When Professor Decarie reminds us of the story of the Plains of Abraham and says that presently some Quebecers still feel humiliated because we lost that battle, I must say that this feeling in Quebec has been passed out of gate for a long time. We are not living any more through the eighteenth century, in 1759 when the English won the battle of the Plains of Abraham. I think the problem in Quebec at the present time is a much deeper one. It is an historical problem, a problem about which we must ask ourselves questions, especially these last days and wonder what Quebec really wants.

For many years now and especially since 1960, the prime ministers of our province, no matter which political party they belong to, have attended the federal-provincial conferences in Ottawa and said quite clearly what Quebec wanted, what were Quebec's claims. I will not take the Committee's time, of course, to go into details. Most Quebecers right now do not feel that they are treated as equal partners within the Canadian Confederation. It is not the fault of the English. It is possibly our fault because we did not take our rightful place within the Canadian Confederation. One can also place the fault on the educational system which, for too many years, was restrained. But our English-speaking friends should realize that the greatness and the prestige of Canada resides in the fact that it has been founded by two nations which other countries admire.

And then there is the fact the Quebecers, in my way of thinking, have the right to claim within a new Constitution. It is not, Mr. Chairman, that the French Canadian warranted handouts or not. French Canadians who go to Ottawa are not going to beg but to renew the place which is historically theirs within the Canadian confederation. So I think that the concept of being conquered or being vanquished exists no longer in our province. It is out of date.

What do we want, Mr. Chairman? We want Canada to be enriched through our continuous participation in the Federal Government's decisions. We want more French Canadians serving at higher levels in the Federal Government. We want to have recognized this 6 million majority of our French Canadians people which brings to Canada international prestige. We want to have recognized our distinctions, our heritage, our traditions, our culture.

Of course, we must not ask to English Canadians that they should think like French-speaking Canadians and vice versa. It is impossible. But I think that in 1970, it is still possible for both founding nations to get together and think out a *modus vivendi* which could build up a new Canada. Of course, the English-speaking people are not only going to concede anything to Quebec but will recognize Quebec as a distinct cultural entity with its

[Text]

Canadiens français de penser comme les Canadiens anglais, c'est impossible. Mais je pense qu'en 1970, il est encore possible que les deux nations fondatrices s'unissent et en viennent à un *modus vivendi* qui pourra bâtir un Canada nouveau si, évidemment, les Canadiens anglais veulent, non pas faire des concessions au Québec, mais veulent reconnaître le Québec comme une entité distincte, ayant sa propre culture et ses propres aspirations qui apporteront au Canada la grandeur vers laquelle nous tendons.

Je reviens à ma question, monsieur le président. Est-ce que, dans es provinces Maritimes, vous avez encore ce sentiment que les agissements de certains groupes du Québec présentement, quels qu'ils soient, sont le fait de gens qui ont ressenti la défaite des Plaines d'Abraham ou simplement une réaction normale de gens qui veulent prendre leur place au sein de la Confédération canadienne? Je voudrais savoir si ce sentiment est encore bien ancré au sein de la population des Maritimes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Asselin has been moved by Professor Decarie's reflections to indulge in some reflections of his own on the nature of the relationship between Quebec and the rest of Canada. He feels that the analysis of Professor Decarie in terms of the notion of conquest is not adequate and he has suggested one which, perhaps, I might describe as a theory of rights rather than the psychological approach which Professor Decarie has given us. He ended up by questioning Professor Decarie about the feeling in the Maritime Provinces. I take it that this is a feeling the Maritimers have with respect to their own past history. I did not catch whether you were also asking him about the Maritimes feelings towards the Province of Quebec.

Mr. Asselin: What I am asking, Mr. Chairman, is if the Maritimers, particularly people from Prince Edward Island, think our position in Quebec is one that has been followed because of the Plains of Abraham fight, battle and conquest. I think this sentiment in Quebec is not alive any more. I would like to know if there is a certain feeling in the Maritimers' minds.

Professor Decarie: It is very difficult for me to say or for anyone to say, what feeling is in the Maritimers' minds. After all, when you consider that on most issues, unless the issues absolutely club them on the heads, people have no very well-articulated feelings at all. I can only speak of those Maritimers I meet, particularly my students, some of whom are adults taking night course, some of whom are younger students, and of talks I have had with them in relation to events in Quebec recently. Their attitudes ranged from indifference to hostility. The reminder that Quebec was conquered or the consciousness that the English had conquered it, usually comes up well on into an argument once emotions get riled, perhaps after a few drinks. That is when that sort of thing comes up. It is very difficult to prove one way or another exactly how people feel and how much they are conscious of this. My guess would be, if we probe deeply enough, that the response of a great many people to the French and to their demands is that they were conquered and they must expect to be treated as conquered people—this is very much a personal opinion—and I am not sure that it is quite so forgotten in Quebec. I do not

[Interpretation]

own culture and aspirations, which will give to Canada the greatness we want.

And I will come back to my question, Mr. Chairman. I would like to know from the witness whether the Maritimes provinces we still have this feeling that Quebec's actions at the present time, whatever they may be, are the actions of people who have lived through the defeat in the Plains of Abraham, or a normal reaction of people who want to assume their place in the Canadian confederation. I want to know if that feeling is still rooted in the people of the Maritime provinces.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Asselin a été ému de la déclaration du professeur Decarie et lui-même nous a exprimé ses sentiments sur les rapports entre le Québec et le reste du Canada. Il pense que l'analyse du professeur Decarie sur ce concept de conquête n'est pas très juste et on a proposé une autre que je puis décrire comme étant une théorie juridique plutôt qu'une approche psychologique telle que décrite par le professeur Decarie. Il a fini par demander au professeur Decarie quels sont les sentiments des provinces Maritimes. Je crois que les gens des Maritimes possèdent le même sentiment à propos de leur propre passé. Je n'ai pas saisi si vous lui demandiez aussi quels sont les sentiments des Maritimes au sujet de la province de Québec.

M. Asselin: Monsieur le président, je demande si les gens de l'Île-du-Prince-Édouard en particulier croient que la position de la province de Québec reflète les sentiments de gens conquis qui ont perdu la bataille des plaines d'Abraham. Je crois que c'est un sentiment qui n'existe plus dans la province de Québec et je voudrais savoir si ce sentiment existe dans l'esprit des gens des Maritimes.

M. Decarie: Il est difficile pour moi, et pour quiconque de dire quels sont les sentiments des gens des Maritimes. Quand vous songez que sur la plupart des questions, à moins que ces questions ne les touchent vraiment, les gens n'ont pas de sentiment bien défini sur quoi que ce soit. Je ne puis que parler des gens que je rencontre, dont mes étudiants, des adultes qui prennent des cours du soir, d'autres plus jeunes. J'ai causé avec eux des événements qui se sont déroulés au Québec récemment et leur attitude va de l'indifférence à l'hostilité. Et le fait que les Français aient été conquis au Québec, par les Anglais ne réapparaît qu'une fois la discussion engagée, peut-être après quelques consommations. Il est difficile de déterminer quels sont les sentiments des gens et dans quelle mesure ils sont conscients de ces faits. Si on va au fond des choses, à mon avis, la réponse de bon nombre de gens aux demandes des Québécois, c'est que ce peuple a été conquis et doit être traité en conséquence. Je ne sais pas si cette question a été aussi oubliée que vous le dites par le Québec. Au Québec, les gens ne disent pas: «Nous sommes humiliés, nous sommes conquis». Ils ne le disent pas mais ce sentiment existe quand même. Je ne connais

[Texte]

think, again, in Quebec that people walk around, you know, consciously saying, "We are humiliated, we are conquered", but I think it is there. There is no case I can think of in which a people have thrown off the humiliation of conquest in a short time, even in a couple of hundred of years, and it seems to show up, as it does perhaps, in the Irish, you know. I am an Irishman, I can lick anybody in the house, it is St. Patrick's Day. You do not get this reaction from the Scots or the English. There is no big parade on St. George's Day or St. Andrew's Day. I think the Irish are very conscious of the humiliation they have suffered.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: I am putting in a formal objection, Mr. Chairman, because certainly in my constituency they think about the biggest event of the year is the St. Andrew's Day dinner. The most important thing you could be asked to do is to address the St. Andrew's Day dinner speech and they will bring a person in from all over the world. I think it is the biggest Fifth Column in the world.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, may I object.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: My riding is crying out for Canada Day. We have been screaming away for it and we are going to try to bring it in next year. We want a Canadian Day, Canada for Canadians. We want all of us, French and English, to get together and enjoy it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order, please. I think we should allow Professor Decarie to finish his statement. Excuse me, did you finish your answer, Professor Decarie?

Professor Decarie: I am not sure I am really arguing with Mr. Asselin. Although I do admire the ability of Committee members to get off the point, I presume this is what happens all the time. I think we have to argue a great deal about what humiliation means and how it shows itself before we can determine it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Asselin.

M. Asselin: Je dois dire au témoin que, comme je l'ai dit tout à l'heure, ce concept de conquérant et de vaincu n'existe plus chez nous. Il y a longtemps que c'est dépassé.

I am very surprised to hear our English colleagues quarrel about this. What are they quarrelling about? Not about Chenier, but about a point that was raised by the witness. I saw some colleagues from the West of Canada and from Central Ontario quarrelling with each other about this very important day. What do you call it?

Mr. Osler: St. Andrew's Day.

Mr. Asselin: St. Andrew's Day, yes.

Mais, monsieur le président, je voudrais dire que nos revendications sont bien plus positives que négatives auprès du gouvernement fédéral. Je veux laisser à mes confrères du Québec l'occasion de prendre part à ce débat qui, à mon avis, est très important. Je félicite le témoin

[Interprétation]

pas de peuple qui ait oublié rapidement l'humiliation d'avoir été conquis, fusse même au bout de deux cents ans, et cela apparaît chez les Irlandais. Je suis moi-même Irlandais et on ne trouve pas cette réaction chez les Écossais; il n'y a pas de défilé le jour de la Saint-George ou de la Saint-André mais les Irlandais sont très conscients de l'humiliation qu'ils ont subie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Monsieur le président, je vous assure que dans ma circonscription les gens considèrent que l'événement le plus important de l'année est le dîner de la Saint-André. La chose la plus importante qu'on puisse vous demander est de faire le discours de la Saint-André, c'est pourquoi on fait venir quelqu'un de n'importe quelle partie du monde.

M. Gibson: Une objection, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Ma circonscription réclame vivement la fête du Canada. Nous voulons une fête du Canada. Nous voulons un fête du Canada qui réunisse tous les Canadiens, qu'ils soient français ou anglais.

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre. Il faut permettre au professeur Décarie de terminer sa déclaration. Aviez-vous fini, monsieur le professeur?

M. Décarie: Je ne pense pas que je discute vraiment avec M. Asselin. Cependant, j'admire l'adresse des membres du Comité pour changer de sujet, ce qui doit sans doute arriver constamment. Nous devons discuter sur le sens du mot humiliation et sur la façon dont elle transparaît avant d'apporter des précisions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mr. Asselin.

Mr. Asselin: I am afraid I must tell the witness that this concept of conquerors and vanquished does not exist in our province any longer. It has been over for many years.

Je suis très surpris de voir nos amis anglophones se chamailler à ce sujet. A propos de quoi d'ailleurs? Pas de Chenier mais du problème soulevé par le témoin. J'ai déjà vu les collègues de l'Ouest du Canada et de l'Ontario central se quereller à propos de cette importante fête. Comment l'appellez-vous?

M. Osler: La fête de la Saint-André.

M. Asselin: Oui, la Saint-André.

But, Mr. Chairman, I would like to say that our revendications are much more positive than they are negative, that is our claim on the federal government. I will let my Quebec friends the opportunity of participating in this debate. I think it is most important and I commend the

[Text]

d'avoir eu le courage de soulever devant le Comité cette question aussi importante. Bien souvent, on parle du Québec entre parenthèses, on ne peut pas en parler tout haut. Ce soir, nous avons un témoin qui a eu le courage de dire ce que pensent vraiment ses élèves de notre prise de position vis-à-vis le Québec.

I want to leave to my colleagues from Quebec the time to ask questions and to give their opinions about your representation which they have just received.

Mais je veux dire ceci: c'est que le Québec veut vivre au sein de la Confédération, la majorité des Québécois le désirent. Mais nous ne voulons plus vivre dans cette confédération comme des citoyens de deuxième ordre, nous voulons prendre part aux décisions gouvernementales et que ce soit reconnu par une nouvelle constitution. Si un statut spécial fait mal ou fait peur aux Anglo-Saxons, nous sommes prêts à demander au gouvernement fédéral qu'il accorde au Québec au moins des arrangements spéciaux, qui assureront, au moyen d'une nouvelle constitution, la survie de sa culture, ses traditions, ses coutumes, contribuant ainsi à la grandeur et au prestige du Canada. Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Asselin has said that what the Quebecois do not want is to continue in Canada as second-class citizens, but they do very much want to continue in Canada. If I understood his phrase correctly, he spoke not of a special status but of a special arrangement to enable them to have the kind of equality with English-speaking Canadians which they feel they are entitled to. Professor Decarie wants to make a reply to that.

Professor Decarie: I just realized I agree with Mr. Asselin even more than I thought I did, perhaps because both of us are concerned about the Plains of Abraham so much. I think, perhaps, as I went on I was suggesting that the French were continually reminded that the English did in fact occupy a higher status in this country—I think that is rather important—and something has to be done to permit them to accomplish things as a nation, not as a nation, perhaps, but as a group on their own.

Mr. Asselin: How come not as a nation?

Professor Decarie: I do not know what a nation is.

Mr. Asselin: That would be a very complex subject.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Messrs. Lachance, Brewin, Gibson, Allmand et Marceau. After that, while there still may be Committee members with questions, I will invite comments from the floor before any other Committee members have commented. Mr. Lachance. The microphone is not working; the only ones that are working are the recording microphones so we will just have to speak loudly enough to be heard by the audience. We had to turn those off because of the reverberation in the room; it was interfering with the recording.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman. I want to congratulate the witness, too, for this very frank brief. I would like to know a little bit more about Mr. Decarie's background. For instance, where he was born, about the

[Interpretation]

witness who had the courage of bringing before the Committee this very important question. But you know, Mr. Chairman, we often speak of Quebec in breaths as it were, we cannot speak of it out loud it seems. And tonight a witness has had the courage to say what his students really think about our position towards Quebec.

Je veux laisser à mes confrères du Québec le temps de poser des questions et d'exprimer leur sentiment quant à votre mémoire.

But I want to add that Quebec wants to live within Confederation, most Quebecers want this, but we do not want any longer to live in this Confederation as billed second-class citizens. We want to have our share of participation in government decisions. We also want to have this recognized by a new Constitution. If a special statute frightens English-speaking people we are willing to ask the federal government that they recognize, first of all, at least the rights to special arrangements so that its culture, its traditions, its customs, may be recognized in a new Constitution so that all this can contribute to the greatness and the prestige of Canada. Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Asselin vient de nous dire que les Québécois ne veulent plus être considérés comme des citoyens de second ordre au Canada mais désirent continuer à vivre au sein de la Confédération. Si j'ai bien compris, ils ne parlent pas tellement d'un statut spécial mais de modalités spéciales pour obtenir l'égalité avec leurs concitoyens anglophones à laquelle ils pensent avoir droit. Le professeur Decarie désire répondre à cela.

M. Décarie: Oui je suis bien plus d'accord avec M. Asselin que je ne le pensais car tous les deux nous pensons aux Plaines d'Abraham. D'ailleurs, j'expliquais que l'on rappelle constamment aux Français que les Anglais ont un statut plus élevé que les Français au Canada. Ceci est important et il faut permettre de faire quelque chose en tant que nation ou en tant que groupe.

M. Asselin: Pourquoi pas comme une nation?

M. Décarie: Je ne sais pas ce que c'est qu'une nation en fait.

M. Asselin: Ce serait un sujet fort complexe sans doute.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai sur ma liste MM. Lachance, Brewin, Gibson, Allmand et Marceau. Ensuite je laisserai la parole au parquet. Monsieur Lachance. Ce microphone-là ne fonctionne pas. Veuillez donc parler assez fort pour que tout le monde entende. Nous avons fermé ceux-là car ils provoquaient une interférence dans l'enregistrement.

M. Lachance: Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à féliciter le témoin qui nous a présenté un mémoire très franc. Je voudrais en savoir un peu plus long sur les antécédents de M. Décarie. Où est-il né?

[Texte]

French-speaking community in Prince Edward Island, how come he decided to present his brief tonight, whether he discussed this matter very thoroughly with his students and whether he presented this brief on his own behalf or non-officially on behalf of his students. I would like to know about those things if you do not mind, Professor Decarie.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is probably fair pool. Professor Decarie has psychoanalysed the French Canadians and thought he found a complex there and, I might say, in English Canadians, too. Now Mr. Lachance wants to psychoanalyse Professor Decarie. Are you willing to lie back on the couch or not?

Professor Decarie: I do not know what kind of an invitation that is. I was born in Montreal, in the north end, *au district de Villerey*. I am not speaking to you in French because I have been away from it a long time and I speak *pure joul*. I am not presenting this brief for my students. I was very disturbed in talking to my classes to find that events in Quebec really meant nothing to them and, in fact, when I mentioned to the class some of the things that had been happening in Quebec, they looked at me blankly under those cold neon lights and I thought of what someone had said about Lord Balfour's smile, that it looked like moonlight on tombstones. No, I do not in any way represent my students when I put this forward. I have no way of knowing exactly how they feel or how far they would go along with me in this.

As for the Acadians, as well as I understand them, and again I understand them through having taught them, I have come into contact with Acadian teachers who are up against quite a problem. The Acadians, as you know, are quite different from the French of Quebec. They were not just beaten, they were beaten into the ground, expelled from their land, had their property destroyed and lived as lower than second-class citizens for many, many years until quite recently. They are not yet anywhere near the point at which Quebec is. They do not even think in terms of demands. They are quite apologetic sometimes, I find, about their mere existence. In Prince Edward Island not only is that the case, but they are such a tiny group it seems most unlikely they can survive. One hopes they can, but it is going to be very difficult. Does that go over all the questions?

Mr. Lachance: Yes, thank you, Professor Decarie. I have been told I was spanked when I was young, but I do not remember it and if being spanked has helped me become a better citizen, I do not mind. I have been told, too, my sisters were spanked, but I do not remember that. Indeed, it is true that to some extent there was a conquest sometime. I have been told very often that I am not to blame the English people who have tried to make more money, I mean, who used the conquest for economic purposes. The French people who were here before the conquest were here to do that. They were sent back to France and replaced by English people in 1760. So I understand that very well, but things have changed and I hope they are going to change again.

I would like to know from the witness what he meant by a special status. What kind of special status would you see for the Province of Quebec? Would it be a

[Interprétation]

Pourrait-il nous parler de la communauté francophone de l'Île-du-Prince-Édouard? Comment a-t-il décidé de présenter son mémoire ce soir? Est-ce qu'il a discuté de cette question avec ses étudiants à fond. Présente-t-il ce mémoire en son nom ou au nom de ses étudiants? Voilà les questions que j'aimerais vous poser, monsieur Décarie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous voulez. Monsieur le témoin, je pense que c'est une question excellente. Le professeur Decarie a fait une psychanalyse du Canadien-français et il a constaté qu'il y avait un complexe là-bas. Il y en a un aussi chez les Canadiens anglais. Maintenant, M. Lachance veut psychanalyser M. Décarie. Voulez-vous répondre à cette question?

M. Décarie: Je ne sais pas de quelle invitation il s'agit. Je suis né à Montréal, dans le district de Villerey, nord-est de Montréal. Je ne vous parle pas en français car j'ai quitté Montréal depuis longtemps et je ne parle que le joul. Je ne présente pas ce mémoire au nom de mes étudiants. En fait, lorsque j'ai parlé à mes élèves, j'étais très surpris et très troublé de constater que les événements du Québec ne leur disaient rien en quelque sorte. Quand je leur ai dit que quelque chose se passait au Québec, ils m'ont regardé d'un air moqueur, avec cette même clarté que celle que projette un rayon de lune sur des pierres tombales. Non, je ne représente pas du tout mes étudiants ici. Je ne sais pas exactement ce qu'ils pensent à ce sujet et jusqu'où ils m'approuveraient dans ce domaine.

En ce qui concerne, les Acadiens, je me reporte à certaines conversations avec eux. Je suis entré en contact avec des professeurs acadiens et les Acadiens sont très différents des francophones du Québec, comme vous le savez. Ils n'ont pas simplement été battus mais ils ont été expulsés, déportés, leurs propriétés ont été détruites. Ils ont vécu longtemps comme des citoyens inférieurs jusqu'à tout récemment. Et alors, ils ne sont pas du tout au niveau du Québec. Ils ne parlent même pas d'exigences. Ils s'excusent même d'exister. C'est non seulement le cas dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais nous avons un si petit groupe d'Acadiens là-bas qu'on se demande comment ils pourraient survivre. Je pense que ce sera très difficile pour eux de le faire. Ai-je répondu à toutes vos questions?

M. Lachance: Merci professeur Decarie. On me dit que j'ai été fessé lorsque j'étais jeune. En tout cas, si j'ai été fessé, ça m'a permis d'être meilleur citoyen, eh bien tant pis. On me dit que mes sœurs ont subi le même sort mais je ne m'en souviens pas. En fait, il est vrai, qu'il y a eu conquête dans une certaine mesure autrefois. Très souvent, on m'a dit aussi que je ne dois pas en faire porter le blâme sur les anglophones qui ont essayé de gagner de l'argent, qui ont utilisé cette conquête pour gagner de l'argent. Je sais que les francophones qui étaient ici avant la conquête anglaise y étaient pour faire précisément la même chose. Ils ont été envoyés en France et ont été remplacés par les Anglais en 1760. Voilà des choses que je comprends bien. Mais les choses ont changé et j'espère qu'elles continueront à changer.

Qu'est-ce que le témoin veut dire par «statut spécial» pour la province de Québec? Est-ce que ce serait seule-

[Text]

special status just for the Province of Quebec, just for the French-speaking people of the province of Quebec?

Professor Decarie: I have been dreading that question. I am not entirely sure what I mean by special status. The difficulty is, of course, that if Quebec does ask for anything, almost by tradition other provincial premiers use this as a stick to beat Ottawa on the head to get the same privileges for themselves, and clearly, one cannot go on very long with that sort of thing without Ottawa being reduced to a cypher. Therefore, I suggested if it were possible to place Quebec within some kind of a framework so the people of Quebec can genuinely feel they have a meaningful control over their destiny, then it should be done in such a way that those powers would go only to Quebec to avoid reducing Ottawa to nothing at all.

Mr. Osler: May I interject at this point and ask if he would feel the same way about the people of Prince Edward Island.

Professor Decarie: No.

Mr. Osler: Why not?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I cannot allow others to break in at this point as Mr. Lachance is not finished with this questioning. You will all have a chance to ask your questions later.

Mr. Lachance: At this point, Mr. Chairman, I may very well say that in my own opinion I do not agree too much about having a separate status for the Province of Quebec. However, I would like to know whether all provinces should have all kinds of powers and whether the delegation of power should not be enlarged, not only the delegation of power from the federal government to the provinces or the provinces to the central government but also the delegation of power among provinces. Would you have anything to say on this fact?

Professor Decarie: Since you have already said that that kind of delegation of powers goes on, one wonders what source of powers would be left for Ottawa. I am simply suggesting special status for Quebec because Quebec is so clearly different from the other provinces.

Mr. Lachance: Indeed it is.

Professor Decarie: There is one further problem, too, in that the longer these decisions are put off, the more difficult it is going to be to meet the demands of Quebec. No one has mentioned that there is already a very substantial separatist vote in that province, and what would have been acceptable and would have been gladly taken 20 years ago is not acceptable today. In fact, what was acceptable in 1960 is by no means acceptable today. I think we are going to find the longer this is put off, the more that is going to be required.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I know some other of my colleagues will have many questions to ask of the witness and having only this brief to discuss until the end of this meeting I will refrain from asking too many questions. However, I would like to ask a last question of the witness. Does he believe in the preamble of a new Constitution, a revised Constitution that this fact of a special nature or special status for the Province

[Interpretation]

ment pour la province du Québec, les francophones du Québec?

M. Décarie: Je craignais beaucoup cette question, en effet. Je ne sais pas moi-même au juste ce que je veux dire par statut spécial. Si le Québec demande quelque chose par tradition, les premiers ministres du Québec s'en servent pour obtenir la même chose d'Ottawa, et on ne peut pas aller bien loin dans ce domaine sans qu'Ottawa soit réduit à un rôle à peu près nul. Donc, s'il était possible de placer le Québec dans un cadre où les Québécois pourraient estimer qu'ils ont un contrôle véritable de leur destin les pouvoirs ne devraient être accordés qu'au Québec pour éviter qu'Ottawa ne soit ramené à rien du tout.

M. Osler: Peut-on dire la même chose de l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Décarie: Non.

M. Osler: Pourquoi pas?

Le coprésident: Pardon, je ne puis pas permettre à d'autres députés d'interrompre les commentaires. Que M. Lachance continue s'il vous plaît. Vous pourrez poser vos questions plus tard.

M. Lachance: Je ne suis pas d'accord pour donner un statut spécial à la province de Québec mais je voudrais savoir si toutes les provinces ne devraient pas avoir des pouvoirs et si la délégation de pouvoirs ne devrait pas se faire du fédéral aux provinces ou des provinces au fédéral, mais des délégations entre provinces aussi. Est-ce que vous avez quelques commentaires à ajouter?

M. Décarie: Eh bien! je répète ce que vous avez déjà dit. Si cette délégation de pouvoirs se faisait, on se demande quel type de pouvoirs resteraient aux mains d'Ottawa. Je suggère un statut spécial pour le Québec qui est si différent des autres provinces.

M. Lachance: Oui en effet.

M. Décarie: Il y a un autre problème aussi. Plus on retarde la solution du problème, plus il est difficile de régler le problème. On constate qu'il y a déjà un vote séparatiste très important au Québec. Ce qui aurait pu être acceptable en 1960, n'est plus acceptable en 1970. Je pense qu'il faut songer à ceci.

M. Lachance: D'autres collègues ont bien des questions à poser au témoin et n'ayant que ce mémoire à étudier d'ici la fin de la réunion, je ne poserai pas trop de questions. Mais j'aurai une dernière question à poser. Est-ce que le statut particulier du Québec devrait figurer dans le préambule d'une nouvelle constitution? Est-ce que la culture française et le fait français ne devraient pas être insérés dans la Constitution canadienne révisée?

[Texte]

of Quebec should be mentioned? In other word the French culture and the French fact be entrenched into the preamble of the Constitution, let us say, in line with the Anglo-Saxon?

• 2030

Mr. Decarie: I see, maybe; why not?

Mr. Lachance: Should this start by saying that in view of the fact that there are two founding nations in Canada, the constitution should have this and this and this.

Mr. Decarie: If I say, yes, to that question I ruin my career as a Canadian historian. I do not know whether you have read Donald Creighton but he would certainly oppose that very strongly.

Yes, there may be legal considerations here I am not aware of but the first answer which occurs to me is yes.

Mr. Lachance: May I ask a further question, Mr. Chairman, and it will be the last one. Should we also in the preamble of the constitution mention the fact that there were other people before us, such as the Indians and the Eskimos?

An hon. Member: Hear, hear.

Mr. Lachance: Also should it mention that there are new Canadians from other countries?

Mr. Decarie: As to the people who have come since Confederation, I think not. I think people who came to Canada since confederation were well aware that they came with no special provisions and no special protections of that nature. I am not at all sympathetic to the demands of third language groups.

Mr. Gibson: They did not know what they were getting into.

Mr. Decarie: As to the question of the Amerinds there you get into very sticky going because after all, all of them were not the first people either and there were conquests and reconquests and great shufflings of peoples where they were involved. I do not know. I think that problem has been so hopelessly botched in the last 100 years or so that nothing can be done about it at this point.

Mr. Lachance: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Andrew Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to preface my question by saying that I could not agree more wholeheartedly with the witness with what I understand to be his major thesis, which is that it is both outdated and stupid to base our policies on any talk about conquests that happened many years ago. I certainly agree with that proposition.

Let us dismiss that because I think we should, even if everybody does not. Let us get rid of that and say that we are faced in this Committee, and I think the people of Canada are faced with, the fact that there are, for cultural and linguistic reasons, basic differences in the point of

[Interprétation]

M. Lachance: Est-ce qu'on devrait commencer par dire étant donné qu'il y a deux races fondatrices ou deux nations fondatrices au Canada, la Constitution doit comporter telle ou telle clause?

M. Décarie: Si je répondais oui à cette question je ruinerais ma carrière comme historien canadien. Avez-vous lu Donald Creighton qui s'oppose fortement à cette théorie? Il y a peut-être certaines considérations juridiques en cause ici.

M. Lachance: Je vais poser une autre question. Ce sera la dernière. Est-ce que nous ne devrions pas aussi mentionner, dans le préambule de la Constitution, les premiers habitants du Canada, les Indiens et les Esquimaux?

Une voix: Bravo!

M. Lachance: Ne faudrait-il pas dire qu'il y a également de nouveaux Canadiens venus d'autres pays?

M. Décarie: En ce qui concerne ceux qui sont venus depuis la Confédération, je pense que non. Ceux qui sont venus au Canada depuis la Confédération sont venus ici sachant très bien qu'il n'y avait pas de disposition ou de protection spéciale de cette nature pour eux. Je ne suis pas du tout sympathique aux problèmes des troisièmes groupes.

M. Gibson: Ils ne savaient pas ce qui les attendait.

M. Décarie: Le problème des Amérindiens est très délicat car ils ne sont pas eux-mêmes venus les premiers; il y a eu conquête et reconquête et déplacement de la population. Je ne sais pas. Je pense que cette question a été galvaudée depuis cent ans qu'on ne peut plus rien y faire.

M. Lachance: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Andrew Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je voudrais dire d'abord que je suis parfaitement d'accord avec le témoin lorsqu'il nous présente sa thèse principale; c'est-à-dire qu'il est démodé et stupide de fonder nos politiques sur la conquête qui renvoie à de longues années en arrière. Je suis parfaitement d'accord avec cette thèse. Éliminons ce problème, même si tout le monde n'est pas disposée à le faire. Débarrassons-nous de cette pensée. Notre Comité aussi bien que le peuple canadien, doit céder aux raisons culturelles et linguistiques et reconnaître le point de vue opposé des francophones et des anglophones du Canada.

Par exemple, il me semble que les Canadiens-français

[Text]

view of English-speaking and French-speaking Canadians.

For example, it seems to me that French-speaking Canadians feel that they would like to have a very highly decentralized constitutional system by which the provinces would control absolutely subjects such as education, perhaps health, perhaps social matters, perhaps a series of subjects. Whereas, on the whole English-speaking Canadians would be happy to entrust some of these matters to a centralized federal power. I ask the witness if this is so or whether he has given thought to the proposition that rather than a special status which is mentioned on page 3, we could agree to a system which would decentralize to the degree required by Quebec but give the other provinces the right to confer on the federal authority the legislative power to deal with matters that the other provinces prefer to have dealt with together? In other words, whether some system of delegation of powers available would not have to be adopted by any province? Has he given any thought to this being a device which would meet the problem of the very genuine differences between the views of the Province of Quebec and the rest of Canada.

Mr. Decarie: I do not think the voluntary surrender of powers has been a distinguishing feature of our provincial premiers and I see that as the difficulty. I think if it were up to the Canadian people perhaps that kind of thing could be possible but given the entrenched power of provincial premiers now, it is very difficult to see how it would be workable.

Mr. Brewin: I am surprised to hear you say "entrenched power". I did not know what entrenched power you are referring to.

Mr. Decarie: I simply mean that the premiers have certain powers now and any powers they are given, they are not likely to give up voluntarily. One can see perhaps me of the poorer provinces, perhaps Prince Edward Island, agreeing to something like that. It is more difficult to imagine Ontario or British Columbia or Alberta doing such a thing.

Mr. Brewin: Do you not think, apart from the special cultural reasons they have in the Province of Quebec for wanting to reject federal authority over some of these fields, that the political pressure in the other provinces would be such as to urge them to accept a more centralized approach?

Mr. Decarie: I do not know enough about the kinds of political pressures which work in that situation. Perhaps it could. Looking at what I know of Canadian history, this kind of thing does not seem to have happened very often. In fact, usually it has been the reverse, but perhaps you have some better knowledge of the kinds of pressures which could be applied.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Excuse me, could I just ask everyone to speak a little bit louder. I think the audience is having a bit of difficulty hearing.

Mr. Brewin: Have you any other solution then that you could propose if you accept my proposition that there is a greater tendency towards centralization of power in the

[Interpretation]

voudraient avoir un régime constitutionnel très décentralisé permettant aux provinces de régir strictement l'éducation, la santé, la sécurité sociale et nombre d'autres secteurs. D'autre part, les anglophones seraient disposés à s'en remettre au Fédéral en diverses matières. Et je demande au témoin s'il en est ainsi, s'il a songé à la proposition qu'au lieu d'un statut spécial dont il est fait mention à la page 3, on ne pourrait pas s'entendre sur un régime décentralisé selon les vœux du Québec et qui permettrait aux autres provinces de donner au Fédéral les pouvoirs législatifs nécessaires pour régler les problèmes que ces autres provinces estiment devoir être traités ensemble. Il s'agirait, en quelque sorte, de la délégation des pouvoirs que les provinces ne seraient pas tenues d'adopter et qui serait un remède aux graves divergences qu'opposent Québec au reste du pays.

M. Décarie: Je ne pense pas que cette cession volontaire des pouvoirs ait distingué nos premiers ministres provinciaux et je l'envisage comme une entrave. Je pense que s'il n'en tenait qu'aux Canadiens, la chose serait peut-être possible; mais, compte tenu de la puissance de caste des premiers ministres provinciaux de nos jours, on voit mal comment cela pourrait être praticable.

M. Brewin: Je m'étonne de cette expression «puissance de caste». Qu'entendez-vous au juste par cette expression?

M. Décarie: Je veux simplement dire que les premiers ministres provinciaux jouissent à l'heure actuelle de pouvoirs qu'ils ne sont pas près de céder. On peut peut-être imaginer les provinces les plus pauvres, notamment l'Île du Prince-Édouard, acceptant ces conditions; il est plus difficile d'imaginer que l'Ontario, la Colombie-Britannique ou l'Alberta s'y soumettent.

M. Brewin: Ne pensez-vous pas qu'il y a des raisons autres que les causes culturelles particulières au Québec qui poussent les Québécois à se défendre de l'autorité fédérale ou certains de ces domaines. Et que les pressions politiques sont assez fortes dans les autres provinces pour leur faire accepter un régime plus centralisé?

M. Décarie: Je ne m'y connais pas suffisamment en ce qui concerne le genre de pressions politiques exercées en pareils cas. Peut-être que oui. D'après ce que je connais de l'histoire du Canada cela ne semble pas se présenter très souvent. La plupart du temps c'est le contraire qui se produit; mais peut-être connaissez-vous mieux les pressions qui pourraient s'appliquer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je demanderais à tout le monde ici de parler un peu plus fort. Je pense que notre auditoire ne vous suit pas très bien.

M. Brewin: Avez-vous quelque autre solution à proposer si vous admettez mon assertion selon laquelle les provinces anglophones ont plus tendance à la centralisation que

[Texte]

English-speaking provinces than in the French-speaking province? You mention special status. Is that your solution to this problem?

Mr. Decarie: I am not sure I agree that there is a tendency towards greater centralization in the other provinces. It certainly has not shown up much in the way provincial premiers have disported themselves in the last 100 years.

There is another solution, of course. That solution is separatism and I am sure this Committee is aware that is becoming a pretty real-looking solution as time goes by. It seems to me it is either a recognition of something like that or separatism.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Decarie, I want to commend you for a very stimulating and provocative brief, some with which I agree and some with which I take violent issue, with respect. I submit that this talk of special status and separatism is something we all must strive to counteract completely. I submit that rather than to seek a special status for Quebec, our approach, the rest of Canada, should be to seek a special understanding of Quebec dealing with problems such as the social conditions there, the unemployment, the manner in which Quebec's development has been retarded by history—not entirely by the rest of Canada but to some extent by the rest of Canada and to some extent by reason of their own history in their own province.

Would you agree with this proposition, that we in the rest of Canada can strengthen our own nation first, by teaching French to all children from coast to coast or making it available to those families that want to have their children brought up to be bilingual. I thought this might meet resistance when I first raised this on this Committee hearing but I was delighted that out in Thompson, Manitoba, this met almost unanimous approval from all people there.

Second, that the student exchange plans which are getting going now and rolling along better by means of which children can get around from one province to another be accentuated in the Province of Quebec so that children and families can get to know each other and we can break down these barriers.

Third, that we try to have the opportunity of learning French songs and culture and a reasonable exchange of language programs. I do not mean an en masse basis but occasionally I would like to hear these beautiful songs. I have been lucky enough to hear a few of them because a few of my friends in the House of Commons are from Quebec. I can assure you that it is enriching my life simply to be in association with my colleagues from Quebec on this Committee. That is one reason, I know it from a human point of view.

Mr. Dinsdale: What were those songs?

Mr. Gibson: Last, but not least, I submit—Je veux voir le jour où nous aurons le «Jour du Canada». Canada Day for Canada and not Dominion Day or Quebec Day or Ontario Day or New Canada Day or Old Canada Day—simply Canada Day, a new symbol for Canadians who were brought up under the Canadian flag. They want it, let us get on with it. Thank you.

[Interprétation]

le Québec? Vous avez parlé de statut spécial; est-ce là votre solution au problème?

M. Décarie: Je ne dirais pas que dans les provinces anglophones on tend davantage à la centralisation; on ne l'a sûrement pas beaucoup observé dans le comportement des premiers ministres provinciaux depuis cent ans. Il y a l'alternative du séparatisme et je suis sûr que le Comité se rend parfaitement compte de cette solution qui s'impose de plus en plus. Ce sera l'un ou l'autre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur Décarie, je tiens à vous féliciter de nous avoir présenté un mémoire aux idées provocantes avec lesquelles je suis pas tout à fait d'accord et dont je rejette. Cette question de statut spécial et de séparatisme en est une à laquelle nous devons tous nous opposer fermement. Je pense qu'au lieu de chercher un statut spécial pour le Québec, le reste du Canada devrait s'efforcer de comprendre particulièrement le Québec et les conditions sociales, qui y règnent, le chômage affectant cette province, et le ralentissement de son histoire, qui n'est pas dû au reste du Canada mais bien à l'évolution historique au sein de la province. Êtes-vous d'accord que le reste du Canada fortifie notre peuple en enseignant le français à tous les jeunes Canadiens ou en donnant aux familles qui veulent que leurs enfants soient bilingues les moyens de l'apprendre. Je redoutais de l'opposition lorsque je l'ai proposé au Comité; mais j'ai constaté avec plaisir qu'à Thompson, au Manitoba, l'approbation a été presque unanime.

Deuxièmement, que les programmes d'échange d'étudiants mis en œuvre présentement et mieux harmonisés, qui permettent aux enfants de voyager d'une province à l'autre, soient plus poussés au Québec, de façon que les familles et les enfants se connaissent et renversent les barrières.

Troisièmement, que nous recherchions les occasions d'apprendre des chansons françaises et de se renseigner sur la culture française et de réaliser des programmes raisonnables d'échanges linguistiques. Je ne parle pas d'instruction massive mais j'aimerais entendre parfois ces belles chansons françaises, car j'ai eu la chance d'en entendre quelques-unes, grâce à mes amis du Québec à la Chambre des communes, et je puis vous assurer que c'est pour moi un enrichissement que d'être en contact avec mes collègues du Québec dans ce Comité. C'est pourquoi je lui attribue sa valeur humaine.

M. Dinsdale: Quelles sont ces chansons?

M. Gibson: Le dernier mais non le moindre. I look forward to the time when we will have Canada Day.

Le Jour du Canada pour le Canada, et non le Jour du Dominion, ou le Jour du Québec, ou le Jour de l'Ontario ou le Jour du Vieux Canada, ou le Jour du Nouveau Canada, mais simplement le Jour du Canada, un nouveau

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Gibson.

Mr. Decarie: To take your first point, the teaching of the French language coast to coast. I can speak with some feeling on that point. I was raised as the only English boy for several blocks around in a French district and it was a hostile French district, I can tell you. Probably your relatives used to beat me up.

Mr. Gibson: I doubt it.

Mr. Decarie: Where I went to school, we learned French from Grade 3 up and the results are not very impressive. The fact is that even in Montreal where I was surrounded by French people, the learning of French in school was really not adequate and I do not think you can expect that the teaching of French from coast to coast will have any permanent effect in the understanding the people have of the language. This is one of the things that the school simply cannot do. What it is likely to do and what it did in Montreal to a very important extent among English children was to alienate them from the French language. They disliked French. They loathed it. I very much fear this would be the result of teaching French coast to coast. It sounds nice but I am afraid it really would not work.

The student exchanges and the cultural exchange generally...

Mr. Gibson: The Voyageur Plan worked so well.

Mr. Decarie: Yes, these are good ideas and they would have been very fine ideas 30 or 40 years ago. I really think the time has passed when we can afford to wait for things to develop in that way. I think we will have to move much more quickly than that if we are going to head off any deterioration.

Was there another question that I missed? I know a French song but I cannot sing it.

Mr. Gibson: What if we had a symbolic get-together day, a Canada Day, where we celebrated our national holiday and had a program showing all parts of Canada represented on television? This sort of thing, culturally united because the new Canadians want it, perhaps they are leading us to it. Perhaps Senator Yuzyk will back me up on this. I hope somebody will.

Mr. Asselin: Sing us a song.

Mr. Gibson: Alouette, gentille alouette.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order.
Mr. Allmand.

Mr. Allmand: It is a hard act to follow. Professor Decarie, while I am from Quebec, my mother tongue is English and I really cannot know what it is like to feel like and to be a French-speaking Canadian, therefore I cannot say whether they do really feel any results of the conquest or not but I have the impression they do not. The ones that are here tonight say they do not. I know as an English-speaking Canadian that I do not feel that is relevant anymore at all. I have the impression that most

[Interpretation]

symbole pour les Canadiens à l'ombre du drapeau canadien. Ils le veulent, alors, donnons-leur. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Gibson.

M. Decarie: Quant à l'enseignement du français d'un océan à l'autre, je puis vous répondre parce que j'en ai fait l'expérience. J'étais le seul Anglais dans un quartier tout à fait français et tout à fait hostile à mon égard; ce sont peut-être vos frères qui me battaient.

M. Gibson: J'en doute.

M. Decarie: J'ai fréquenté l'école où nous apprenions le français à partir de la troisième année, malgré les piètres résultats. Le fait est que même à Montréal où j'étais entouré de Français, l'enseignement du français à l'école n'était pas suffisant. Et je ne crois pas que l'enseignement du français d'un océan à l'autre nous le fera mieux comprendre, l'école ne le peut tout simplement pas. Ce que l'école peut probablement et réalisera sans doute, comme elle l'a fait pour un grand nombre de jeunes anglophones c'est de les détourner de l'étude du français. Ils ont pris le français en haine. Et, je crains beaucoup que ce soit le sort de l'enseignement du français d'un océan à l'autre. L'idée est belle mais ça ne marcherait pas. Quant aux échanges d'étudiants, mettons des échanges culturels.

M. Gibson: Le Voyageur a bien réussi.

M. Decarie: Ce sont de bonnes idées qui auraient été admirables il y a une trentaine, une quarantaine d'années. Je crois que cette époque est révolue, que nous ne pouvons plus attendre l'avance naturelle du temps; nous devons agir rapidement, si nous voulons empêcher que la situation ne s'envenime. Ai-je répondu à toutes les questions? J'aurais une chanson française, mais je ne peux la chanter.

M. Gibson: Si nous réunissions pour un Jour du Canada symbolique, et pour célébrer notre fête nationale avec un programme à la télévision représentant toutes les régions du Canada? S'unir culturellement? Les nouveaux Canadiens, parce qu'ils nous y acheminent peut-être. Le sénateur Yuzik m'appuiera peut-être. J'espère que quelqu'un va m'appuyer.

M. Asselin: Chantez-nous donc une chanson.

M. Gibson: Alouette, gentille alouette!

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre.
Monsieur Allmand.

M. Allmand: Professeur Decarie, j'ai peine à suivre; bien que je sois du Québec, ma langue maternelle est l'anglais et je ne puis vraiment vous dire ce que c'est que d'être Canadien-français ni ce qu'on ressent quand on l'est. Je ne puis vous dire s'ils se ressentent de la conquête, mais je n'en ai pas l'impression; ceux qui sont présents ici ce soir disent qu'ils n'en sont pas affectés. Pour ma part, ce trait de notre histoire ne me semble plus pertinent. La plupart de mes concitoyens de langue

[Texte]

of the English-speaking people in my constituency in Montreal do not feel like that either anymore. Consequently, I think your analysis of the problem is a bit simple, although there might be some truth in it somewhere. However I think it does not really go to the solution of the problem. The fact that Quebec was out-voted with respect to Riel or with respect to conscription I think is just an indication not of the fact that they were conquered but that they were out-voted by a majority of people who did not agree with them. A majority of people by the way, many of whom, although they were English-speaking were not all of English background. Many of them were German, Irish, Ukrainian and everything else. They were also conquered people living in Canada.

Mr. Osler: On a question of privilege, Mr. Chairman, when were the Ukrainians conquered?

Mr. Allmand: Maybe not.

Mr. Osler: They conquered the Prairies themselves.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: South Africa is also a country that was conquered by the English but there the English never became a majority in the country, consequently the Afrikaners' views now prevail. It is an independent country with the Afrikaners as a majority. So I do not think the fact that there was a conquest really is relevant to the decisions that have taken place recently.

I wanted to ask you though, if you are conscious of the humiliation of the conquest, what do you think about proposed solutions that we should rid ourselves of all symbols of the conquering country, such as the monarchy, having our constitution still in England and having to go there to change it, and being ridden through to a certain extent, although we are minimizing this, with British institutions? I have the impression that many French Canadians would like to join with English-speaking Canadians, not English—I am angry when they call us Anglo-Saxons because many of us are not Anglo-Saxons at all although we speak English—but that they would like to come together with us English-speaking people and make a Canada that is really an independent Canada, not one that still clings to colonial vestiges and so forth. Do you have any opinion on this sort of thing?

Mr. Decarie: There are two questions there.

Mr. Allmand: It really goes to the question of the monarchy.

Mr. Decarie: Yes, the question of ridding ourselves of these symbols is a very old one. In fact, that is what the Canadian Club was formed to do about 1910. It is a pretty sad example of the results of gradualism. I think this will have to happen. The difficulty is when you try to do this kind of thing. Here is where, I think, we are wrong to look at things simply in terms of majorities and minorities in that way. I recall the problem of the flag. There was a very wide demand across Canada for a Canadian flag, but how often since we got a Canadian flag have you heard people say that Pearson was giving into the French? I know I have heard it a great deal. I have seen it in newspapers.

22977—24

[Interprétation]

anglaise dans mon comté n'ont pas non plus ce sentiment, il me semble. Je trouve donc votre analyse du problème un peu simpliste. Il se peut qu'il y ait du vrai dans ce que vous dites, mais je crois que pour résoudre le problème, le fait que Québec a perdu son vote dans l'affaire Riel et de la conscription indique tout simplement non pas qu'ils étaient conquis mais qu'ils ont été battus par la majorité des votes, dont beaucoup par des personnes de langue anglaise mais pas toutes de souche anglaise; il y avait parmi eux des Allemands, des Ukrainiens, des Irlandais et autres peuples conquis immigrés au Canada.

Mr. Osler: Sur une question de privilège. Quand les Ukrainiens ont-ils été conquis?

Mr. Allmand: Peut-être pas.

Mr. Osler: Ils ont eux-mêmes conquis les Prairies.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

Mr. Allmand: L'Afrique du Sud est un pays conquis également par les Anglais, mais les Anglais ne sont jamais devenus majoritaires. Les Afrikaanders ont fait de leur pays un pays indépendant parce qu'ils étaient majoritaires. Je ne crois pas que ce soit l'effet de la conquête qui gouverne les décisions prises à l'heure actuelle.

Mais, une question. Si vous souffrez des humiliations de la conquête, que pensez-vous des propositions qui voudraient que l'on se défasse de tous les symboles qui rappellent le conquérant; par exemple: la monarchie, la Constitution exilée en Angleterre où nous devons nous rendre pour la modifier, et le fait, bien que nous n'en fassions pas trop état, d'être envahis d'institutions britanniques. J'estime que bon nombre de Canadiens francophones voudraient s'unir aux anglophones, non aux Anglais; cela m'irrite qu'on dise Anglo-Saxons, car nous ne sommes pas des Anglo-Saxons, quoique nous parlions anglais, qu'ils voudraient s'associer à nous pour faire du Canada un pays indépendant, détaché du colonialisme. Quelles sont vos opinions?

M. Décarie: Vous me posez deux questions.

M. Allmand: Elles se rapportent toutes deux à la monarchie.

M. Décarie: La question de se défaire de ces symboles est très ancienne. A vrai dire, c'est pour cette raison que le Club canadien a été fondé vers 1910. C'est un triste exemple du canadianisme, mais c'est, je pense, inéluctable et plus difficile. Nous avons tort de considérer ces choses en termes de majorités et de minorités tout simplement. Je me souviens du problème du drapeau; les gens voulaient un drapeau canadien, mais que de gens ont dit, depuis que nous l'avons, que Pearson a cédé à l'élément français? Je sais de quoi je parle: je l'ai beaucoup entendu; je l'ai lu dans les journaux.

[Text]

An hon. Member: Not in our riding, you do not.

Mr. Decarie: You find a great many people and places where they still insist on flying the Union Jack because they are not going to do this for Quebec. This is certainly more than just hearsay.

So when you do this kind of thing very often you raise that kind of a spectre. It is a very difficult thing to do. Though I quite agree that this is something which has to be done.

Mr. Allmand: Fine, I just wanted to get your opinion. I do not think it is the solution. It is only one of many solutions.

With respect to the special status, it is true that Quebec is not a province as the others are, and it never has been. It has always had a majority of French-speaking people; it has had its own educational institutions, its own charitable and welfare institutions; it has its own civil code. However, it has never had sovereign powers which other provinces do not have. When we are talking about special status, I think we have to get down to particulars. I do not think anybody would disagree that Quebec should have all the powers to develop all those things which are proper to it, but whether it should have sovereign powers which the other provinces do not have is the question because then you have people in Ottawa, perhaps, who are sort of like lame duck members of Parliament. I do not know how you get around that yet. Maybe somebody will come up with a solution in detail and in particular and then we can deal with it. I do not know whether you have dealt with it or not.

Mr. Decarie: Clearly, it is going to be very difficult to meet the needs of Quebec without granting sovereign powers. I think for example, the field of immigration clearly places Ottawa in a difficult position, not just because it makes the Quebec members lame ducks, but also because it might possibly lead Ottawa to external difficulties over things which Quebec has done as a sovereign power. This is where the problem would arise I think. I do not know a solution to that either.

Mr. Allmand: I am going to propose one to you that was proposed to us the other night by Professor O'Hearn and it has been proposed by others, too. It is that in our constitution, although somebody suggested delegation of powers, another solution proposes that all the powers in the constitution be concurrent, that the provinces and the federal government have the right to legislate in any field but that the lists of legislation set up for the province and for the federal government merely relate to the question of who should have the paramount right if there is a conflict. In a situation such as this, both levels would legislate in whatever field they want. However, when there is a conflict in the legislation, then either the province takes priority or the federal legislation does, just to the extent of the conflict. Have you considered that? It seems to be a good solution.

Mr. Decarie: Yes. If I can return to one point you raised which would seem to me to create a problem, I do not think conscription in either instance was a simple case of majority over minority. It was a case very much of French against English. I have really gone through the English newspapers of that period and they made no

[Interpretation]

Une voix: Pas dans mon comté.

M. Décarie: Un grand nombre de personnes, et en beaucoup d'endroits, insistent encore pour battre le pavillon britannique; bien sûr, pas pour Québec. Ce ne sont pas seulement des oui-dire. En le faisant se lèvent des spectres. C'est déplorable, mais nécessaire.

M. Allmand: Je veux simplement connaître votre opinion. Ce n'est qu'une des solutions.

Au sujet du statut spécial, il est vrai que le Québec n'est pas une province comme les autres, elle ne l'a jamais été. Elle a toujours eu une majorité canadienne-française, elle a toujours eu ses institutions françaises, ses institutions de bonnes œuvres, son code civil, mais elle n'a jamais eu que les mêmes pouvoirs souverains que les autres provinces et, quand nous parlons de statut spécial, il faut être précis. Je ne crois que quiconque conteste que le Québec a droit aux pouvoirs nécessaires pour mettre au point tout ce qui concerne cette province; mais, quant à être investie de pouvoirs souverains à l'encontre des autres provinces, la question devient épineuse, car il faudra affronter à Ottawa l'apathie de certains parlementaires que je n'ai pas encore trouvé le moyen de l'éviter. On nous proposera peut-être une solution sur la manière de contourner cette question et ce qu'elle implique et nous pourrions peut-être alors y faire face. Je ne sais pas si vous l'avez envisagée déjà.

M. Décarie: Il serait difficile sans doute de répondre aux besoins du Québec sans lui concéder des pouvoirs souverains. Je songe, par exemple, à l'immigration. Cela place nettement le gouvernement fédéral dans une mauvaise position, pas seulement parce que cela rend inopérants les députés du Québec, mais parce que cela peut entraîner pour le Fédéral des difficultés externes relativement à des dispositions prises par le Québec à titre souverain.

M. Allmand: Là je vais vous proposer une solution qui nous a été suggérée l'autre soir par le professeur O'Hearn. D'autres l'ont proposée également. Dans notre Constitution, bien que quelqu'un ait parlé de délégation des pouvoirs, une solution proposée est que tous les pouvoirs constitutionnels soient concomitants et que les provinces et le Fédéral puissent légiférer en toutes causes, mais que toute législation émanant des provinces et du gouvernement fédéral ne se rapporte qu'à la question de savoir qui est investi de droits péremptoires en cas de conflit. Le cas échéant, les deux paliers pourraient légiférer dans le domaine de leur choix. Toutefois, survienne un conflit législatif, ou la province a préséance sur le Fédéral, ou c'est le Fédéral qui l'emporte, dans la stricte mesure du conflit. Avez-vous songé à cela? Il me semble que c'est une bonne solution.

M. Décarie: Oui. Puis-je revenir sur un point que vous avez soulevé. Je ne crois pas que la conscription ait jamais été une simple question de majorité ou de minorité. C'était, très exactement la lutte entre Anglais et Français. J'ai lu les journaux anglophones du temps et ils ne faisaient pas mystère que les Anglais voulaient

[Texte]

question of what it was, conscription was to get the French, and they have said so. I have extensive files of these. Arthur Meighen, who was partly responsible for conscription in the First World War referred in Parliament to the French as the backward portion of the population.

As long as Ottawa has paramount powers in all fields, I do not see how you are going to...

Mr. Allmand: No, that was not the suggestion. Mr. Justice O'Hearn's suggestion was that perhaps the provinces would have paramourcy in all the fields in which they now have exclusive jurisdiction and the federal government would have paramourcy in all the fields that it now has exclusive jurisdiction in, but that both provincial and federal government could legislate in all fields and that you would only deal with the problems of conflict when there really was a contradiction. This would avoid the case where now the federal government cannot legislate in a provincial field even when the province has not legislated. I do not want to press you on it, I just wondered if you had thought about this and dismissed it or accepted it or what.

Mr. Decarie: No, I had not thought about it at all. There is another level at which this whole problem is working, which I presume has not been mentioned. It seems to me that some groups, at least in Quebec—and I have no way of knowing how large they are, but certainly some groups in Quebec—are looking to socialism as a solution in giving Quebecers economic power in Quebec. I presume there are other things that could happen, but this kind of thing could surely result in a considerable conflict between Ottawa and Quebec.

Mr. Allmand: Not necessarily, we have socialist provinces in Canada now.

Mr. Decarie: Yes, in a very modest sort of way. I think Quebecers who are thinking of socialism are thinking of going very much farther than that.

Mr. Allmand: Yes. I do not think it is an impossibility but I think it is possible in a federal state. However I will not argue that.

Mr. Decarie: It might be, I do not know.

Mr. Allmand: In India, I think in Kerala, they elected a Communist government.

Mr. Decarie: Things have not been terribly rosy there.

Mr. Allmand: Yes, I know. Anyway I think it is a very difficult question to discuss and that is all for now, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): After the next questioner I am going to invite comments from the floor. Mr. Marceau.

M. Marceau: Monsieur le président, je dois d'abord constater une lacune très sérieuse qui a déjà été portée à la connaissance du Comité et qui n'a pas été comblée. Nous venons rencontrer la population à travers le Canada, afin de dialoguer avec elle, d'exprimer notre

[Interprétation]

avoir les Français. Je possède un dossier considérable sur la question. Arthur Meighen, âme damnée de la conscription lors de la première guerre mondiale traitait les Français d'arriérés au Parlement. Tant qu'Ottawa exercera des pouvoirs supérieurs dans tous les domaines, je ne vois pas comment vous pourrez...

M. Allmand: Non, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Le juge O'Hearn a proposé que les provinces exercent pleins pouvoirs dans tous les domaines où elles ont présentement une juridiction absolue et que le gouvernement fédéral se réserve des pouvoirs incontestés dans tous les domaines soumis présentement à sa juridiction exclusive, mais que le Fédéral et les provinces légifèrent dans tous les domaines, sauf en cas de conflit où vous auriez à décider lorsqu'il y a contradiction réelle. Cela mettrait fin à la situation qui existe à l'heure actuelle où le gouvernement fédéral ne peut légiférer touchant un domaine provincial, même quand le gouvernement provincial ne légifère pas. Je ne veux pas insister sur ce point; mais, y avez-vous songé? L'avez-vous accepté ou rejeté? Ou y pensez-vous autrement?

M. Decarie: Je n'y ai pas du tout pensé. Ce problème se situe à un autre niveau où il n'en pas été fait mention. Il me semble que certains groupes, au moins au Québec, et je ne sais pas s'ils sont nombreux, contemplant le socialisme comme pouvant assurer aux Québécois le pouvoir économique au Québec. Je suppose que d'autres choses qui peuvent arriver; mais, cet état d'esprit peut entraîner un conflit désastreux entre Ottawa et Québec.

M. Allmand: Pas nécessairement. Nous avons des provinces socialistes au Canada à l'heure actuelle.

M. Decarie: Oui, mais très modestement. Le socialisme au Québec dépasserait de loin ses précurseurs.

M. Allmand: Je ne le crois pas impossible, mais je le crois aussi possible dans un État fédéral. Toutefois, je ne le contesterai pas.

M. Decarie: C'est peut-être possible. Je n'en sais rien.

M. Allmand: Je crois qu'à Kerala, en Inde on a élu un gouvernement communiste.

M. Decarie: Les choses ne vont pas tellement bien non plus, là-bas.

M. Allmand: En effet. De toute façon, c'est une question difficile à débattre et je m'en tiens là pour le moment, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Après la prochaine question, je vais demander à l'auditoire de participer aux débats. Monsieur Marceau.

Mr. Marceau: Mr. Chairman, I note a very serious omission, that has already been pointed out to the Committee but has not been corrected. We are meeting the people of Canada in order to dialogue with them, express our views and find out about their own feeling. I observe

[Text]

opinion et de connaître la sienne. Or, je constate qu'il n'y a pas d'interprétation simultanée pour les membres de l'assistance. Donc, si nous voulons nous exprimer dans les deux langues officielles, nous éprouvons non seulement un gêne mais, sachant que certaines personnes dans l'assistance ne peuvent nous comprendre, ceci nous empêche presque de parler ou d'exprimer notre opinion dans les deux langues officielles, comme c'est le droit absolu de tous les Canadiens.

• 2055

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suis entièrement d'accord, monsieur Marceau.

Mr. Marceau has raised the point that in his view it is very wrong that this Committee does not have the means of bringing simultaneous translation to you all. This not only affects your understanding of our proceedings but also inhibits the French-speaking members of our Committee I suppose from speaking as long and as often as they would like to. This is a matter which we have taken up with the authorities in the House of Commons. It is not in the hands of this Committee.

To the best of our knowledge this is the first committee of Parliament which has ever attempted to hold town meetings across the country, and we have not so far met with success in obtaining the right from the House of Commons to provide this type of equipment.

However, I would like to assure all of you, both in the audience and in the Committee, that we are going to direct all of our energies to try and persuade Parliament to make this available. Perhaps we might go back and set up a special subcommittee of this Committee to meet with the authorities of the House of Commons to try to bring this about.

M. Marceau: Monsieur le président, pour revenir au sujet de la discussion de ce soir, je voudrais féliciter le témoin de cet acte de bravoure, et, je dirais même de témérité, dont il a fait preuve; essayer de présenter en quatre pages ce que pensent les Canadiens d'expression française du Québec, est vraiment une tâche qu'il a cru réaliser. Mais je crois que malgré sa bonne volonté il n'a pas réussi.

Vous savez qu'en grande partie, les professeurs sont membres du Parti québécois au Québec. Si tous les professeurs à travers le pays ont la même attitude que vous, s'ils enseignent à leurs élèves que les Canadiens français ont un complexe d'infériorité et qu'ils doivent, en conséquence, se limiter au Québec, ne recueillant que quelques miettes du pouvoir, et en leur disant: «Bien, prenez, cela va vous satisfaire, vous ne méritez pas mieux», je crois qu'alors votre attitude est extrêmement préjudiciable...

M. Gibson: Oui.

M. Marceau: ...à la population tout entière.

Je crois que nous sommes rendus à un point où ceux qui, comme vous, exercent des fonctions essentielles, qui ont le devoir d'enseigner aux jeunes que le Canada appartient à tous les Canadiens, et non les neuf provinces aux Anglo-canadiens et la province de Québec aux Canadiens-français, ce qui est une erreur extrêmement grave, si vous, les professeurs, ne sentez pas la nécessité d'enseigner cela aux jeunes, eh bien, la situation deviendra de plus en plus sérieuse.

[Interpretation]

with apprehension that we do not have simultaneous interpretation for the public attending and this puts us in an uneasy situation, since if we want to talk in both official languages, we are aware that some of the persons present cannot hear or understand what we are saying, which is the same as if we did not have a chance to talk or to not truly express our opinion in either of the two official languages, as is the right of any Canadian.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am in total agreement with you Mr. Marceau.

M. Marceau a signalé qu'à son avis, il est malheureux que le Comité ne puisse pas assurer à tout le monde une interprétation simultanée. Non seulement la compréhension des débats en est-elle compromise, mais les membres francophones du Comité s'interdisent d'intervenir aussi longtemps et aussi souvent qu'ils le voudraient. Nous avons discuté de la question avec les fonctionnaires responsables de la Chambre des communes.

Notre Comité est le premier qui ait essayé de tenir des réunions publiques dans différentes villes du Canada et il lui a été impossible d'obtenir de la Chambre des communes l'autorisation de se munir d'un tel équipement.

Mais je tiens à assurer le Comité et l'auditoire que nous allons faire tout en notre pouvoir pour persuader le Parlement de nous fournir cet équipement. Nous formerons peut-être un sous-comité spécial qui rencontrera les autorités de la Chambre des communes pour mettre au point la situation.

Mr. Marceau: Mr. Chairman, going back to the discussion we had tonight, I want to congratulate the witness for his very courageous and I would say, hardy action; he had thought it possible to set down in four pages what French speaking Canadians are thinking in Quebec. But I think that, despite his good intentions, he was unable to do so.

You are aware that most teachers in Quebec are members of the *Parti Québécois*. If all of them across the country should adopt the same position as you have and teach their students that French Canadians suffer from an inferiority complex and that they should restrict themselves to Quebec while obtaining only morsels of powers and say: "Take it; it will satisfy you, you deserve nothing more", then, I think your attitude would be extremely prejudicial...

Mr. Gibson: Yes.

Mr. Marceau: ...to the population as a whole.

I think we have reached a point where people who, like yourself, carry out essential responsibilities have a duty to teach the younger generation that Canada belongs to all Canadians, and not that nine provinces belong to English speaking Canadians whilst Quebec belongs to French speaking Canadians. This is a very serious mistake. But if you, as teachers, do not feel the need to teach that to your young students, then the situation will worsen.

[Texte]

J'ai beaucoup de respect pour le travail que vous faites, mais, je me demande si ce n'est pas vous qui avez le complexe d'avoir été conquis par les gens du Québec lorsque vous étiez à Montréal? Vos commentaires ne m'apparaissent pas tout à fait déplacés, parce que je sais que vous êtes sincère, mais il est tout de même bizarre que vous alliez jusqu'à dire qu'il est impossible d'enseigner aux jeunes les deux langues. Je ne dirais pas que les deux langues vont être maîtrisées au même degré par les jeunes; il y aura toujours une langue prioritaire. Mais si vous enseignez aux jeunes une langue prioritaire et une langue seconde, il existera une meilleure compréhension sans laquelle nous ne pouvons espérer en un Canada meilleur. Si le Canada est ce qu'il est aujourd'hui, c'est parce qu'on est resté chacun de son côté, sans essayer de se comprendre et de s'unir par la possession des deux langues.

Je vais vous poser une question directe: est-ce que, selon vous, le Canada appartient à tous les Canadiens, sans distinction, ou si une partie appartient aux Canadiens anglais et une autre partie, aux Canadiens français? En outre, je voudrais savoir, si, au sujet du statut particulier, vous ne croyez pas que la solution qu'on appelle en anglais *opting in* ou *opting out* ne serait pas préférable. De la sorte, certains pouvoirs seraient accessibles à toutes les provinces et celles qui voudraient s'en prévaloir, pourraient le faire et celles qui ne voudraient pas, pourraient s'en remettre au gouvernement fédéral, moyennant une compensation adéquate.

Pour ma part, je m'oppose à ce que l'on donne seulement au Québec des pouvoirs exclusifs. Je pense que chaque province a des problèmes particuliers, des problèmes qui la rendent différente. Je me demande ce que vous pensez de cette solution que je vous propose?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau has expressed very strong disagreement with the views that Mr. Decarie has developed, and he is particularly opposed to the pessimism which Mr. Decarie has expressed about the possibility of language instruction. I suppose that this is a subject which much concerns us, as many of us are actually taking courses in French. So we can hardly accept the fact that it is not possible to become bilingual in the other language.

An hon. Member: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will allow Mr. Decarie to answer the two specific questions which Mr. Marceau posed to him.

Mr. Decarie: May I answer the unspecific one too?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Certainly.

Mr. Decarie: I did not attempt to explain in four pages how all Quebecers felt. I would not have attempted to. I simply attempted to point out what seemed to me to be an essential problem. Nor do I feel that as a teacher it is my responsibility to teach people, in history at least, what I would like Canada to be or in effect to propagandize them. It is my function, as closely as possible, to find out what happened. And as a matter of fact, not only do I provoke students to disagree, or not only do I want them to disagree with me, I provoke them to do so, without much results.

[Interprétation]

I have a great deal of respect for the work you are doing, but I wonder whether you have not acquired the complex of having been conquered by the people in Quebec when you lived in Montreal.

Your comments do not seem totally irrelevant to me because I know you are sincere, but I think it strange that you should go as far as to say that it is impossible to teach young people the two languages. I would not say that the two languages will be as thoroughly mastered by young people, there will always be a first language. But if you teach the young people a first and a second languages, a better understanding will result without which we cannot hope for a better Canada. If Canada is what it is today, it is because we have both of us stood on our own side without trying to understand one another and to unite by understanding the two languages.

I am going to ask you a direct question, now. According to you, does Canada belong to all Canadians without distinction or does it only belong in part to the English speaking Canadians and in part to the French speaking Canadians? Furthermore, I would like to know whether in respect to a special status, you do not think that the solution known as "opting in" or "opting out" would be preferable. Certain powers would thus be available to all provinces and the provinces that would want to use them could do so and those who would not could leave them to the federal government against an adequate compensation.

I object personally to a solution whereby the province of Quebec would get exclusive powers. I think that every province has specific problems which make it different from the others. What do you think of this suggested solution?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau n'est pas du tout d'accord avec le professeur Décarie, notamment en ce qu'il s'oppose au pessimisme exprimé par M. Décarie concernant l'enseignement des langues. Je suppose que cette question nous préoccupe beaucoup, puisqu'en fait bon nombre d'entre nous suivent des cours de français. Nous pouvons difficilement dès lors, accepter le fait qu'on ne puisse pas devenir bilingue.

Une voix: Bravo, bravo!

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vais autoriser M. Décarie à répondre aux deux questions que lui a posées M. Marceau.

M. Décarie: Puis-je répondre également à la question qui n'était pas précisée?

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement.

M. Décarie: Je n'ai pas cherché à expliquer en 4 pages les idées des Québécois. Je ne me s'y serais pas aventuré. J'ai cherché à signaler ce qui, à mon avis, semble être un problème essentiel. Je ne pense pas devoir, à titre de professeur, enseigner à mes élèves du moins en histoire, les perspectives que j'entrevois pour le Canada, ni propager mes opinions. Il m'incombe autant que possible de découvrir ce qui s'est passé. En fait, je veux, non seulement que mes étudiants ne partagent pas mes points de vue, mais je les invite à le faire, sans grands résultats cependant.

[Text]

I come now to your specific questions. First, as for the teaching of the French language from coast to coast, I am not unsympathetic to this. I have taught French. I taught French in elementary school and high school. You can imagine what the quality of French instruction is in Quebec if I was teaching it. I taught it and I was dismayed with the results. I found that after many years of education, the students did not in fact know very much French when they were finished because they do not use it. And this, it seems to me, is the central difficulty. If you are going to learn French, you must be in a position to use it frequently or you simply lose it.

Mr. Gibson: Je parle toujours en français.

Mr. Décarie: Like that?

M. Gibson: Oui, comme cela et ce sera meilleur demain! Bien sûr?

Mr. Décarie: With all this I have lost your second question.

The Joint Chairman (M. MacGuigan): It was about opting in and opting out.

Mr. Décarie: I would like to see such a principle if it were possible, and again as I think I suggested to you...

Mr. Marceau: Instead of a special status only for the Province of Quebec.

Mr. Décarie: What this does mean is opening up the possibility of very wide powers to all of the other provinces, and I cannot feel very optimistic that most of the other provinces are going to surrender any powers to Ottawa. They are going to want to go their own way inasmuch as possible, because after all I do not have to tell you that politics is power, and that people who are in politics very often are in it because they enjoy power. This is true of provincial premiers as it is of other men. This is the only reservation I have about that principle.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I would like at this time to invite for the first time contributions from the floor. We have psychoanalysed English Canadians, French Canadians, Mr. Decarie, and Mr. Decarie's students. I wonder if there are any of Mr. Decarie's students here who would like to tackle this subject from a slightly different point of view.

Well, either fortunately or unfortunately we do not seem to have any of your class here. Is there anyone else who would like to make a comment at this time?

Professor David Milne (Department of Political Science, University of Prince Edward Island): I am not a student. I am teaching at the University of Prince Edward Island in the political science department. My name is David Milne.

I would like to raise a few questions suggested by the brief and also to raise some others that were not suggested, which I had hoped to put in a brief before this Committee myself and have not had an opportunity to do so.

With regard to the central thesis of the brief which has been submitted to you, to what might be called the conquered complex, I am not convinced of its reality. I

[Interpretation]

J'en arrive maintenant aux questions précises. Je ne m'oppose pas, en premier lieu, à l'enseignement de la langue française d'un bout à l'autre du pays. J'ai enseigné le français et je vous laisse dès lors, à imaginer la qualité de cette langue au Québec. Les résultats m'ont déçu. J'ai constaté, après plusieurs années d'enseignement, que l'étudiant ne connaissait pas beaucoup le français au terme de ses études, parce qu'il ne l'utilise pas. Voilà, je pense, la difficulté essentielle. Je pense qu'il faut pratiquer le français, sans quoi on l'oublie.

Mr. Gibson: I always speak French.

M. Décarie: Comme cela?

Mr. Gibson: Yes, like that and it will be better tomorrow! Of course!

M. Décarie: J'ai oublié, après tout cela, le sujet de votre seconde question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il s'agit de l'option de participer ou de se retirer.

M. Décarie: J'aimerais voir adopter ce principe, dans la mesure du possible et je crois vous avoir déjà dit...

M. Marceau: Au lieu d'un statut spécial pour la seule province de Québec.

M. Décarie: Cela signifierait en quelque sorte la possibilité pour les autres provinces d'avoir des pouvoirs très étendus et je pense que la plupart des autres provinces ne voudront pas remettre leurs pouvoirs à Ottawa. Au contraire, elles voudront garder autant que possible, leur indépendance. La politique, au fond, c'est le pouvoir et les hommes politiques s'adonnent à leur métier pour jouir du pouvoir. Il en va pour les premiers ministres provinciaux comme pour les autres. C'est la seule réserve que je fais à l'égard de ce principe.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, j'invite maintenant l'auditoire à participer pour la première fois. Nous avons psychoanalysé les Canadiens anglophones et francophones ainsi que M. Décarie, et ses étudiants. Y aurait-il des élèves de M. Décarie qui voudraient ici aborder le sujet sous un angle quelque peu différent?

Eh bien, heureusement ou malheureusement pour nous, aucun de vos étudiants n'est présent. Quelqu'un d'autre voudrait-il prendre la parole?

M. David Milne (Département des sciences politiques, université de l'Île-du-Prince-Édouard): Je ne suis pas un étudiant, mais professeur à la faculté des Sciences politiques de l'université de l'Île-du-Prince-Édouard. Je m'appelle David Milne.

J'aimerais soulever certaines questions relatives au mémoire et d'autres que j'espérais pouvoir présenter dans un mémoire au Comité, mais je n'en ai pas eu l'occasion.

En ce qui concerne la thèse principale du mémoire qui vous a été présenté, c'est-à-dire le complexe du conquis, je ne suis pas convaincu de la réalité de complexe. Peut-être revêt-il une importance historique qui persiste dans l'esprit de certains dont on ne peut évaluer le nombre.

[Texte]

think it perhaps had some relevance historically. I think it still does in some people's minds. Just how many is a question which we cannot quantify. However, I have heard statements from French Canadian students whom I have known in Quebec to the effect that they are a conquered race.

When you push that argument to its conclusions, you usually find not that they are still crying over the Plains of Abraham, but rather that they are objecting to the central point which is made in Graham Decarie's paper. That is that they are not finding their ability to use French in their own province practicable. They are not being able to work and live and engage in their lives in the way in which they feel they ought to. That is connected, as I see it, to an economic problem which is really continental and which is not necessarily exclusively a French problem, although it takes more serious ramifications there because it threatens culture and language.

What is really at stake is the ability of the governments, federal and provincial, in this country to be able to enact legislation which will protect French language and culture, not only in Quebec but everywhere in this country. This is the crunch. And I do not think it is fair to place the blame for that not coming into being upon the shoulders of the federal government exclusively. Very largely the failure rests on the shoulders of the Quebec government in so far as Quebec is concerned. It has not been very forceful in the protection of its own language rights in its own province for a long time. That has to be stated first and foremost.

It is beginning to do so over this last decade, and I have hope that if it continues—given the increasing political popularity of separatism in Quebec—the established party the one that is now in power in Quebec, will begin to do more about this and it will get all the assistance it deserves on that question from the federal level.

I think that is fundamentally at the root of the problem in Quebec as I see it. And I think it is something we should do something about. It is not simply a matter of the recommendations of the bilingualism and biculturalism report which is the extension of French language privileges and ranks, throughout this country. It also has to do with the political power being imposed, and if necessary strongly imposed, upon companies who refuse to adjust the working practices of the company in a non-English-speaking province to the customs and language and rights and privileges of that province. And I sincerely hope that the Quebec government and the federal government will assist them.

To raise a few other comments with regard to this subject, I think that it is true to say historically also that Quebec has had a special status for a long time, not constitutionally perhaps, but even in that respect constitutionally when you look at the opting-out provisions which Quebec has made ample use of through this decade. I am not opposed to the opting-out provisions and I think they are legitimate. In fact, if you examine the arguments of French-Canadian spokesmen at federal-provincial conferences over this decade, what has come out again and again is objection to the use of the federal spending power to invade provincial areas of jurisdiction. That has been picked up by what has been called "have" provinces in English-speaking Canada. They too have

[Interprétation]

Néanmoins, j'ai entendu plusieurs étudiants canadiens-français du Québec qui estiment appartenir à une race conquise.

Quand on pousse l'argument, on constate généralement qu'ils ne pleurent pas la défaite des Plaines d'Abraham mais, qu'ils s'opposent à la thèse principale du professeur Décarie, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas utiliser d'une manière pratique la langue française dans leur propre province. Ils ne peuvent pas travailler et vivre comme ils le voudraient. Cette situation se rattache, je pense, à un problème économique qui est d'envergure continentale et qui n'est pas exclusivement un problème français, même s'il entraîne des conséquences plus graves au Québec parce qu'il en menace la culture et la langue.

En fait, il s'agit de la possibilité pour les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada d'adopter des lois qui protégeront la langue et la culture française non seulement au Québec, mais dans l'ensemble du pays. C'est là le fond du problème et il n'est pas juste d'en imputer l'échec au gouvernement fédéral. Il retombe largement sur le gouvernement provincial du Québec en ce qui concerne cette province, puisqu'il n'a pas défendu avec vigueur la langue française au Québec, pendant de longues années. C'est ce qu'on doit faire ressortir avec vigueur.

Le gouvernement québécois a entrepris de le faire au cours de la dernière décennie et j'espère que s'il continue, et en face de la vague de séparatisme actuel, le parti établi, le parti au pouvoir en ce moment, fera plus à ce sujet, et qu'il obtiendra toute l'assistance qu'il mérite du palier fédéral.

C'est, à mon avis, la base du problème au Québec, et il nous faudra faire quelque chose à ce sujet. Il ne s'agit pas tout simplement des recommandations contenues dans le rapport sur le bilinguisme et le biculturalisme c'est-à-dire la reconnaissance des privilèges et des droits de la langue et de la culture françaises à travers le Canada. Il s'agit également du pouvoir politique qui doit s'imposer, même avec vigueur sur les compagnies qui refusent de modifier les errements en vigueur dans une province non anglophone et qui ne se conforment pas aux droits et aux privilèges des habitants de cette province. J'espère sincèrement que le gouvernement fédéral et celui du Québec prêteront main-forte dans ce domaine.

Il est juste de dire, en guise également de commentaire, que le Québec a joui depuis longtemps d'un statut spécial, qui n'est peut-être pas reconnu par la Constitution, mais en fait, le Québec a largement utilisé au cours de cette décennie, la faculté que lui reconnaît la Constitution de se retirer de certains programmes. Je ne m'oppose pas à cette disposition qui est légitime. Si vous étudiez les thèses des porte-parole canadiens français aux conférences fédérales-provinciales au cours des dix dernières années, on s'aperçoit qu'il s'opposent sans cesse aux pouvoirs de dépenser que le gouvernement fédéral exerce pour envahir des domaines de la compétence provinciale. La question a été reprise par les provinces dites « riches » du Canada anglophone. Elles se sont à leur tour opposées à ce que le gouvernement fédéral utilise les pouvoirs de dépenser dans des domaines relevant de la compétence provinciale.

C'est, à mon avis, un grave problème. La possibilité de le surmonter et de prendre l'initiative d'un processus de décentralisation, en particulier, de répartir le pouvoir

[Text]

begun to object to the use of the federal spending power to invade jurisdictions exclusively allotted to the provincial government.

I think that is a serious problem. The ability to get around that and to initiate a decentralizing process, in particular to revise the division of taxing powers between the federal and provincial governments, is a tough problem. It is tough mainly because of regional economic disparity.

If you also read the submissions from the provincial premiers of what has been called the "have not" provinces, they have been most reluctant to have the federal spending power weakened by any suggestion that some ratio of federal expenditures be constitutionally given over to the provinces. And that is understandable. But I think, and I am talking with regard to all "have not" provinces, including Prince Edward Island, that they should begin to rethink that position because it bears crucially on the French-Canadian problem.

Another argument is that the Quebec government ought to have the fiscal resources to pursue the program which it would like to pursue with a minimum of federal interference in those areas which are constitutionally allotted to it. That is a right which it should have and that should be able to be worked out along with provisions for equalization and regional economic disparity in this country. It will have to be a complicated formula, but I think the two of them can be met.

Finally, I would like to say that the logical implication of the conquered complex which we had suggested today is really not special status but separatism. Special status—when you try to define it more specifically, as Mr. Decarie has very wisely avoided trying to do, it should be able to create a kind of constitutional anomaly, a concurrent majorities kind of theory of Canadian federalism, which I think is unworkable and which I think would lead ultimately to separatism in any case.

What we do have to do, picking out Mr. Brewin's comments, is to look at ways to decentralize the political system in such a way as to meet both French-Canadian demands and English-Canadian demands, and to deal with regional economic disparity in the country.

My own submission specifically on the British North America Act is that I buy the notion—and I hope that you will stress it strongly in your report—that we should attempt to get a formula for constitutional amendment in this country, and that we should attempt to bring this back from Britain.

I think perhaps the political realities are such now that we might be able to get agreement on some formula, either of a Fulton-Favreau kind or some variation of it. I do not know. You gentlemen are better at that. But in any case, I think you should pursue that.

The second most important problem is to look at the division of taxing powers between the provinces and the federal government.

That is all I have to say. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Milne, would you remain at the microphone, please? I think that several members of the Committee and the witness would like to have a brief interchange with you. Mr. Allmand.

[Interpretation]

d'imposition entre les gouvernements provinciaux et fédéral est une question complexe en raison des disparités régionales.

Si vous lisez également les mémoires des premiers ministres des provinces dites «pauvres», vous constaterez qu'ils répugnent à ce qu'on affaiblisse le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral, au moyen de l'allocation d'un certain pourcentage des dépenses qui reviendraient, de par la Constitution, aux provinces. C'est tout à fait compréhensible. En me référant aux provinces «pauvres», y compris l'Île-du-Prince-Édouard, je pense qu'on devrait repenser cette attitude, car elle est d'une portée cruciale pour le problème canadien français.

Une autre thèse soutient que le gouvernement québécois devrait disposer des ressources financières pour mettre en œuvre les programmes qu'il choisit sans que le fédéral se mêle, sinon au minimum, des domaines qui lui sont constitutionnellement reconnus. C'est là un droit légitime qui devrait aller de pair avec la solution du problème de la péréquation et des disparités régionales au Canada. Je pense que la formule est complexe, mais qu'on pourra apporter des solutions dans ces deux domaines.

Je dirai, enfin, que la conséquence logique du complexe du conquis qu'on a déjà souligné aujourd'hui, n'est pas le statut spécial, mais le séparatisme. Le statut spécial, lorsque vous cherchez à le définir avec plus de précision, ce que M. Décarie a sagement évité de faire, devrait entraîner une anomalie constitutionnelle, c'est-à-dire une sorte de thèse fondée sur des majorités concourantes dans le fédéralisme canadien, ce qui ne serait pas pratique et qui nous entraînerait, de toute façon, vers le séparatisme.

Ce qu'il faut faire, plutôt, pour reprendre les propos de M. Brewin, c'est décentraliser le régime politique de façon à répondre aux exigences des anglophones et des francophones et à régler le problème des disparités régionales.

Mon opinion, en ce qui concerne précisément l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, est qu'il faut trouver une formule de réforme constitutionnelle, et j'espère que vous insisterez sur ce point dans votre rapport, il nous faut aussi l'obtenir en retour de la Grande-Bretagne.

Les réalités politiques sont aujourd'hui telles que nous pourrions arriver à nous entendre sur une formule, soit sur le modèle de Fulton-Favreau, soit sur une formule modifiée de cette dernière. Mais vous êtes, messieurs, mieux à même que moi d'en juger. Il faudra, je pense, continuer l'étude de cette question.

Le deuxième problème dans l'ordre d'importance consiste à examiner la répartition du droit d'imposition entre les provinces et le gouvernement fédéral.

C'est tout ce que j'avais à dire. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Professeur Milne, voulez-vous garder le microphone, s'il vous plaît. Je pense que certains députés ainsi que le témoin voudraient vous poser des questions.

Monsieur Allmand.

[Texte]

Mr. Allmand: Professor Milne discussed the spending power. The federal government made certain proposals with respect to the spending power, and I am wondering if he feels that these proposals would be adequate. If not, does he have any specific criticism for it?

The federal government realizes the criticism that you make and it is trying to meet those criticisms with certain proposals. If you are not aware of them, we will not discuss them as I have another question.

Professor Milne: No. Perhaps I am a bit of a cynic in this respect, but I am not entirely convinced that the formula which has been suggested was really designed to get unanimity among the provincial governments on this question more than it was to illustrate the wedge between the "have" and "have not" provinces on this very question. There is a basic conflict of interest between the "have" and "have not" provinces on federal power, in particular federal fiscal power, and I am not sure that there is an easy way to work this. I think perhaps in addition to equalization grants, and in addition to special programs designed to deal with economic disparity in this country, we should also be attempting to devise a way which, while not reducing the federal government's fiscal power too severely that it cannot carry out both of those two functions that I mention, would also provide to the provinces more money to carry out their constitutional responsibilities with a minimum of interference.

Now, I am not sure that those proposals already offered will do that, or even that they were designed to do that. I have my doubts.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Decarie would like to argue with you as well.

Mr. Decarie: I am bothered by what seems to me to be an underlying suggestion, or understood idea, that the present economic system in Canada or in Quebec is eternal and unchanging. Although one can acquire a certain amount of flexibility through opting in or opting out, what happens if a very nationalist government comes into power in Quebec and decides to nationalize The Royal Bank of Canada within Quebec? This is surely the kind of question which is going to be arising in the next 50 years, and perhaps in the next 10 years.

Professor Milne: Are you asking a question or making a comment?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think he is asking a question.

Professor Milne: I am sorry I did not catch the question. I caught most of the content.

Mr. Decarie: Well, I think that there is a problem here in that there is a movement away from the present sort of economic structure we live under, and that in Quebec it is a very sore point, particularly as many of these companies are owned by people who are English. I do not think it is going to be entirely satisfactory for a very long time simply to encourage the use of French in these businesses. I think there is going to arise a very real question of real French power.

Professor Milne: All right, you have made a comment, and I will respond to your comment, which really initial-

[Interprétation]

M. Allmand: Le professeur Milne a parlé des pouvoirs de dépenser. Le gouvernement fédéral a présenté des propositions à ce sujet et je me demande si M. Milne pense que ces propositions sont adéquates. Si non, quelles seraient les critiques particulières qu'il formule?

Le gouvernement fédéral se rend compte de vos critiques et cherche à y répondre par des propositions. Si vous n'êtes pas au courant, nous n'en discuterons pas, car j'ai une autre question à vous poser.

M. Milne: Non. Je suis peut-être un peu cynique à ce sujet, mais je ne suis pas totalement convaincu que la formule proposée soit destinée à faire l'unanimité des premiers ministres provinciaux à ce sujet, non plus qu'elle illustre l'écart qui existe entre les provinces «riches» et les provinces «pauvres», sur cette question. Il y a un conflit fondamental entre les provinces «riches» et «pauvres» concernant les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral et je ne pense pas qu'il y soit facile de résoudre le problème. A part les subventions de péréquation et en plus des programmes spéciaux destinés à combler les disparités régionales au Canada, je pense qu'il faudrait mettre au point une méthode qui, tout en ne réduisant pas les pouvoirs fiscaux du gouvernement fédéral au point qu'il ne puisse pas s'acquitter des deux fonctions que je mentionne, allouerait aux provinces plus de fonds pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles, en limitant au minimum l'intervention fédérale.

J'ignore si ces propositions aboutiraient à ce résultat ou qu'elles se le proposent. J'ai mes doutes à cet égard.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Décarie voudrait également discuter avec vous.

M. Décarie: Je suis inquiet qu'on sous-entende ou qu'on prenne pour acquis que le présent système économique du Canada est éternel et soustrait aux changements. Bien que la faculté de participer ou de se retirer permette une certaine souplesse, qu'en sera-t-il si un gouvernement nationaliste prenait le pouvoir au Québec et décidait de nationaliser la Banque Royale du Canada dans cette province? Voilà le genre de questions qui surgiront dans les 50 années à venir ou même dans 10 ans.

M. Milne: Êtes-vous en train de poser une question ou de faire un commentaire?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois qu'il pose une question.

M. Milne: Je regrette de ne l'avoir pas saisie. J'en ai compris la teneur presque entièrement.

M. Décarie: La question se rattache au fait qu'il existe aujourd'hui une tendance à s'écarter de la structure économique actuelle, particulièrement au Québec où plusieurs compagnies appartiennent à des anglophones. Je ne pense pas qu'avant longtemps, l'utilisation du français comme langue de travail, puisse apporter à ce problème une solution satisfaisante. La question du pouvoir francophone se posera nettement dans le futur.

M. Milne: Très bien. Vous avez fait un commentaire et je vais y répondre, bien qu'en réalité il ne s'agisse pas

[Text]

ly was not a question. Let me say that I hardly agree with you on the notion that the economic system is such that the erosion of French language rights and culture can become seriously threatened unless action is taken. I differ with you on the possibility of that action being taken in Quebec. I think it can be taken by any political party that chooses to ride to power on a nationalist program, but does not necessarily in effect have to be separatist to do so.

I would like to make one other point, and one which I do not think René Lévesque and many others have really effectively answered. Even if more sovereign powers were granted to Quebec under a special status arrangement or through the break-up of Canadian federation, it is still not clear to me that the maintenance of French language and culture will be any easier under those conditions than it is now. In fact, I think in some ways it may be more difficult.

• 2120

Mr. Lachance: In the Province of Quebec?

Professor Milne: Yes. Prime Minister Trudeau has put that question frequently in his writings, that is, what further ability will the Quebec government have to deal with this essential problem of being a minority in a continent of 220 English-speaking people with the economic power which the English-speaking people have on this continent? What further ability would an independent Quebec have that it already does not have in the Canadian federation to deal with that problem? I think that has not been answered by the Separatist Party. I do not think, in fact, it has been answered by the people who argue for special status either. I agree it is a problem but I am not at all sure that it is not something we can respond to only by further political courage on the part of the Government of Quebec in Quebec City and further political courage from the federal government, whatever the party.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will also allow Mr. Lachance and Mr. Gibson to ask brief questions. Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I believe that our witness is right because if Quebec separated from the rest of Canada I think they would either remain separate and be a small state of 5 million French Canadians on the whole continent or they would join the United States of America, and I do not think this would help very much. I agree and I really think the survival of a French culture and French-speaking Canadians is in the consideration of Canada with the help of the rest of Canada.

Professor Milne: If I can pick up from your comment I think it is crucially what we should be talking about, the response up to now. I might as well say this since I have been rather free in making other comments, and this is in response to the Watkins Report on foreign ownership on the part of the federal government, that it has been at best, I think, lukewarm. Underlying the French-English problem in this country is the vast problem; namely, how can Canadians begin to bring the level of pressure required to make multi-national corporations that are the bulk of our economic life in Canada abide by Canadian

[Interpretation]

d'une question. Laissez-moi vous dire qu'il m'est difficile de partager le point de vue selon lequel le présent système économique contribue à l'érosion de la langue et de la culture françaises, à moins de la pallier par des mesures appropriées. Je ne suis pas d'accord avec vous concernant l'éventualité qu'une telle mesure soit prise au Québec. Elle pourrait l'être par tout parti nationaliste qui briguerait le pouvoir, sans que ce parti soit nécessairement séparatiste.

J'aimerais par ailleurs souligner un autre point auquel plusieurs n'ont pas répondu, y compris M. René Lévesque. Même si le Québec obtenait des pouvoirs souverains en vertu d'un statut particulier ou par suite de la dissolution de la fédération canadienne, je ne vois pas très bien comment on pourrait assurer le maintien de la langue et de la culture françaises plus facilement qu'aujourd'hui. Il me semble au contraire, que cet objectif serait encore plus difficile à atteindre.

M. Lachance: Dans la province de Québec?

M. Milne: Oui. Le premier ministre Trudeau a soulevé cette question très souvent dans ses écrits. Comment le gouvernement québécois pourrait-il régler ce problème d'une communauté minoritaire dans un continent de 220 millions d'anglophones tout-puissants sur le plan économique? Quelle possibilité aurait le Québec indépendant par rapport au Québec dans la Confédération? Je pense que le parti séparatiste n'a pas répondu à cette question pas plus que ceux qui préconisent un statut spécial. Je sais que c'est un problème mais je ne suis pas du tout sûr que cette question pourrait être réglée uniquement grâce à des positions politiques plus courageuses de la part du gouvernement québécois et du gouvernement fédéral, quel que soit le parti au pouvoir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance, monsieur Gibson, je vous donnerai également l'occasion de poser quelques brèves questions. Monsieur Lachance.

M. Lachance: Je crois vraiment que le témoin a tout à fait raison. Si le Québec se séparait du Canada, une fois la sécession accomplie, il y aurait un petit état de 5 millions de Canadiens français qui vivrait isolé sur le continent ou s'associerait aux États-Unis, je ne crois pas qu'il y aurait beaucoup d'améliorations. Je crois que la survivance de la culture française des Canadiens francophones se fera au sein de la Confédération du Canada avec le reste du Canada.

M. Milne: Je crois que c'est vraiment de cela qu'il s'agit et je voudrais ajouter que la réaction du gouvernement fédéral au Rapport Watkins sur la propriété étrangère a été plutôt tiède, pour ne pas en dire plus. À la base du problème linguistique de notre pays, il y a une question fondamentale: Comment les Canadiens peuvent exercer les pressions nécessaires pour faire en sorte que les sociétés multi-nationales se conforment aux lois et aux politiques canadiennes? Si l'invasion linguistique et culturelle au Québec se fait par les sociétés multi-nationales, comme c'est le cas, le gouvernement fédéral

[Texte]

laws and policies? If the bulk of the invasions of French language and culture rights in the Province of Quebec is being conducted by multi-national corporations, as I think is probably true, then the federal government will have to come to the assistance of the Quebec government in whatever ways it can in attempting to deal with that problem.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I understand there is an allied problem now in Prince Edward Island respecting the ownership of land, especially shoreland by aliens.

Mr. Gibson.

Mr. Gibson: As a passing comment, we have the same Ontario problem of foreign ownership of lakeshore lands and it is pretty common here.

I would like to ask you a question which has not been mentioned by either you or the witness. I feel that it has been overlooked. I do not know why, but this federal government has brought in a regional development and expansion program second to none and we have about 50 or 60 enormous plans going on. They have not shown great results yet because they are only a couple of years old, but I would like to know, is this not the way that the federal government should get Quebec's economy rolling and help? Is this not the right approach whereby with provincial co-operation we try to develop and to create jobs and employment in the Province of Quebec and in the Province of Prince Edward Island? Is this not the right approach?

Professor Milne: I think it is one of the answers, yes. I think it is in particular the kind of answer that the maritimes as a whole would like to see and certainly encourages constantly in its submissions to the federal government, but what is its stake in addition to that in Quebec? Quebec also shares that as a province but what is crucial at the same time, and what is special in a sense to Quebec is the language problem and the threat which is posed through economic penetration. I still find the fact of the recent election in Quebec rather interesting, a substantial and an impressive electoral support for the Separatist Party but still an overwhelming number of people opposing that and going very much it seems to me on bread and butter issues. However, I think as the threat to language rights and culture in French Canada increases, and if the scale of economic activity by multi-national corporations increases and continues as it is expected to do, then the problem will become even more serious.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, Mr. Gibson, Mr. Osler.

Mr. Osler: Could we go back a little bit, Professor Milne?

I would like to suggest that language is only an added irritant in the case of Quebec. I do not mean by that to dismiss the right to have their own distinctive culture, languages, civic code and all this sort of thing. I do not mean this in any way. I would like to ask, in your opinion, how difficult is it for children growing up in Prince Edward Island to relate to their environment?

[Interprétation]

devrait faire tout ce qui est en son pouvoir afin d'aider le Québec à résoudre ce problème.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois qu'il y a un problème similaire au sujet des droits de propriété des étrangers dans l'Île-du-Prince-Édouard, surtout en ce qui concerne le littoral.

M. Gibson: Disons en passant que l'Ontario connaît les mêmes difficultés avec les étrangers qui possèdent les rives des lacs. J'aimerais vous poser une question qu'aucun des témoins n'a mentionnée. Le gouvernement fédéral a mis au point un programme de développement économique régional qui est excellent et 50 ou 60 plans de grande envergure sont en voie de réalisation. Ils n'ont pas encore donné de grands résultats parce qu'ils ne datent que de quelques années mais n'est-ce pas là un moyen pour le gouvernement fédéral de relancer l'économie du Québec? N'est-ce pas là un mode de coopération provinciale qui permettrait de créer de nouveaux emplois et d'accélérer le progrès économique du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard?

M. Milne: Oui, ce serait une des réponses. C'est probablement la réponse qu'encouragent les provinces Maritimes dans leurs démarches auprès du gouvernement fédéral. C'est également la tendance du Québec mais cette province a un problème qui lui est propre: le problème linguistique, la menace que représente la pénétration économique. Je crois que le résultat des élections au Québec est révélateur, à ce propos. Le parti séparatiste a remporté un grand nombre de suffrages mais une majorité écrasante s'y est opposée pour des raisons matérielles, selon moi. Pourtant, si la menace linguistique et culturelle se précise et si les activités économiques des sociétés multinationales vont en s'augmentant, le problème sera d'autant plus grave.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non je regrette monsieur Gibson, monsieur Osler.

M. Osler: Pour revenir en arrière, M. Milne, je dirais que le problème linguistique ne fait que jeter de l'huile sur le feu au Québec. Je ne veux pas leur nier le droit d'avoir leur propre culture, leur langue et leur Code civil, mais j'aimerais vous demander si d'après vous, les enfants de l'Île-du-Prince-Édouard éprouvent beaucoup de difficultés à s'identifier à leur milieu?

[Text]

Professor Milne: I am afraid I cannot answer that question. I am not from the Island originally and I have been here only for something like six months.

Mr. Osler: All right. Then with the Chairman's indulgence I will say that it has been expressed to me that the children growing up in Quebec in many cases find it utterly impossible, the ordinary child whose father is a working person in an average district finds it utterly impossible to find any meaningful significance to the life they see around them. Gentlemen from French Canada may disagree with me, I do not know, but that is one of the causes of this unrest and irritation that they have which is partially expressed in this so-called language problem.

I have noticed, and I have had it brought to my attention in Nova Scotia which we have just visited, that the same thing exists there. There are a significant number of kids who feel it utterly impossible to find a way of expressing themselves in the culture that surrounds them in the terms that they see it. They feel that they do not want to do what their parents did. They may be spoiled brats from our point of view but that is not the problem. I am just saying that is how it appears to exist at the moment. I am wondering if it is not a case of bigness and impersonality in this rather frightening world we are in that exists everywhere and it is only aggravated in a place like Quebec. If this were the case then I would dismiss socialism, for instance, as an answer per se because I do not think it is any more frustrating to work for the CNR than it is to work for the CPR. Government ownership per se is no solution and to work for a nationally owned coal mine is no worse than working for a privately owned coal mine, et cetera. I am wondering if these large national and large multi-national corporations and government entities have made the whole damn thing so impersonal that it is becoming meaningless and is there a constitutional way that we can develop powers to accent the way of life rather than purely material progress.

Professor Milne: Let me say first in response to your question, that I agree with you at times it appears as though language is being overstressed as a factor, but the reason I think I have stressed it in my own remarks is that I consider it to be crucial and critical to the notion of culture and to the notion of a homogeneous community of any sort. Language is one of the pieces that form the cement of a social organism and in that sense, and in particular with French Canada, it should be preserved and protected in what ways it can.

Another thing in so far as English Canada is concerned, the extension of French language and culture in a really effective and meaningful way across this country can begin, I think, to remove that impersonality to some extent and to create a kind of distinctive Canadian culture which I do not think up to now in very serious terms, we have ever had. What we are taking now as a palatable substitute for Canadian culture is the importation of American culture and the American bigness that is brought with it. You ask me what implications does it have in constitutional terms. I think it has the implication that we devolve down and decentralize power down more than we have currently done.

[Interpretation]

M. Milne: Je crains de ne pas pouvoir répondre à votre question; je ne suis ici que depuis six mois malheureusement.

M. Osler: On m'a dit que les enfants qui grandissent au Québec, bien souvent, trouvent cela impossible; l'enfant ordinaire dont le père travaille dans un quartier ordinaire ne peut donner aucun sens à ce qui se passe autour de lui. Les Canadiens français ne sont peut-être pas d'accord avec moi mais c'est là une des causes du malaise qu'on appelle le problème linguistique.

On m'a signalé que la Nouvelle-Écosse est en butte au même problème, lorsque nous étions sur place. Un nombre important de jeunes n'arrivent pas à s'exprimer dans la culture qui les entoure. Ils ne veulent pas faire ce qu'ont fait leurs parents. Ce sont peut-être des enfants gâtés d'après moi, mais c'est une autre question. Je me demande si ce n'est pas tout simplement l'aliénation de l'homme dans un monde froid qui le dépasse que connaît le Québec avec un peu plus d'acuité. Si c'était le cas, je rejetterais le socialisme comme solution possible parce que je crois qu'il est aussi frustrant de travailler pour le Canadien pacifique que le Canadien national. Que les choses appartiennent au gouvernement ne règle rien et travailler dans une mine qui appartient au gouvernement ou dans une mine qui appartient à une société privée ne change rien à la situation. Je me demande si ces grandes sociétés multi-nationales et ces entités gouvernementales ont créé un monde tellement impersonnel que tout en devient absurde et y a-t-il un moyen constitutionnel pour améliorer notre façon de vivre au lieu de nous contenter d'un progrès purement matériel?

M. Milne: Je suis tout à fait d'accord avec vous que parfois il semble qu'on mette trop l'accent sur le problème linguistique mais la raison pour laquelle j'ai insisté sur la langue c'est parce que je crois que c'est un élément vital de la culture et de la vie communautaire. La langue est le ciment de l'organisation sociale et surtout dans le cas du Canada français on doit la protéger de toutes les façons possibles et imaginables.

Quant au Canada anglophone, si on diffusait la langue et la culture française dans tout le pays on pourrait peut-être supprimer cette impersonnalité, on pourrait peut-être créer une culture canadienne distincte qui n'existe pas à l'heure actuelle, qui n'a jamais existé. À l'heure actuelle, nous avons tendance à écrire que l'importation de la culture américaine et le gigantisme qu'elle entraîne pourrait remplacer valablement la culture canadienne. Vous me demanderez, sans doute, comment tout cela se rattache à la question constitutionnelle. C'est simple, je crois que nous pourrions peut-être décentraliser les pouvoirs davantage.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, on your behalf I would like to thank Professor Milne for his contribution.

I would invite any other comments from the floor if there are any. I might add that we are, of course, grateful for Professor Milne's comment but you may simply ask a question if you prefer. We leave that to your choice. Is there anyone else who would like to make a comment or ask a question.

Dr. George Deward, M.L.A. (Second District of Prince and House Leader, Prince Edward Island): Mr. Chairman, Hon. members and Senators, I was a little concerned that perhaps the Committee might begin to think the politicians of Prince Edward Island had no views on the constitution and I thought, therefore, I should make a few short comments.

I wish to thank the Chairman for the invitation to be present here tonight and to listen to the deliberations.

I am a little concerned at the way the Committee has wandered into the French problem because I assure you that we have other problems besides the French problem in Canada. I might say that the Western members here will no doubt agree that there is a certain amount of alienation in the West and disaffection in the Maritimes and I might point out that Prince Edward Island joined Confederation in 1873. She was a very reluctant partner in the Confederation and held out for a number of years because of the fact that she was concerned that having developed a very prosperous trade with the New England States and the West Indies and the mother country that she would be in danger of losing this by reason of powers that would be established for the protection of industries in Central Canada. I think the constitution, of course, may have been all right 100 years ago; perhaps it is all right still, but in 100 years we have had great technological change, which has undermined the foundations of many of our institutions and no doubt to some extent the constitution. I think if there is any change made that it should be made for the purpose of helping to unify the country and also to provide a more equitable distribution of the wealth in this country so that you do not have regions which have a severe amount of economic disparity such as we have here in the Atlantic Provinces.

I would recommend to the Committee that you consider ways of changing the constitution whereby this country may be more uniformly prosperous from the Atlantic to the Pacific.

I will just cite one particular clause in the B.N.A. Act which is more or less the constitution I suppose which the founding fathers awarded, and I think the founding fathers probably were quite astute, they awarded to the central government. I think this particular function perhaps had more to do with developing the disparity in this country than any other particular item in the constitution and I refer to trade and commerce, of course. The clause states that it is the regulation of trade and commerce which the federal authority have to deal with. I wonder even if the federal government carried out the clause in such a way that it would have been to the advantage of all parts of the country. We feel, of course, here in the Atlantic Provinces we have lost a great many of our industries because of the fact that the tariffs have protected industries in Central Canada and Central Canada

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, j'aimerais remercier, en votre nom, le professeur Milne de son aide précieuse.

J'inviterais, à présent, le public à participer. Nous sommes reconnaissants au professeur Milne de son exposé. Si quelqu'un veut poser des questions ou faire des commentaires, il est libre de le faire.

Dr. G. Deward, député (Deuxième district de Prince et leader de la Chambre, Î.-P.-É.): Monsieur le Président, messieurs les députés et les sénateurs, je craignais que le Comité n'en vienne à penser que les hommes politiques de l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas d'opinion sur la Constitution. Donc, j'ai pensé qu'il faudrait que je fasse quelques courts commentaires.

D'abord je veux remercier le président de m'avoir invité à votre séance.

Je suis quelque peu perplexe quant à la façon dont le Comité a abordé le problème du français car je vous assure qu'il y a bien d'autres problèmes au Canada. Les membres de l'Ouest conviendront, sans doute, qu'il y a beaucoup d'aliénation dans l'Ouest et de désintérêt également dans les provinces Maritimes; je vous rappellerai que l'Île-du-Prince-Édouard s'est associée à la Confédération canadienne en 1873. A ce moment-là, elle était un partenaire réticent et pendant quelques années elle resta à l'écart puisque son commerce avec la Nouvelle-Angleterre et les Antilles était prospère et qu'elle craignait de la perdre par suite des mesures qui seraient prises pour protéger les industries du Canada central. La Constitution était peut-être valable, il y a 100 ans, elle l'est peut-être encore aujourd'hui mais au cours de 100 ans nous avons connu de grands progrès technologiques. Cela a miné les fondements d'un bon nombre de nos institutions, y compris la Constitution. J'estime que si on doit apporter des changements, il faut le faire en pensant à réunifier le pays et en prévoyant une répartition plus équitable des richesses de sorte qu'il n'y ait pas de région où les disparités économiques seraient nombreuses, comme nous le voyons dans les provinces de l'Atlantique.

Je recommanderais au Comité d'envisager les possibilités de changer la Constitution qui rendrait notre pays plus prospère d'un océan à l'autre.

Je ne citerai qu'un article de la Constitution, par lequel les pères fondateurs ont confié au gouvernement central une fonction qui, bien plus que tout autre, a eu pour effet de développer les disparités dans notre pays, je songe au commerce, bien sûr. L'article dit que le gouvernement fédéral doit réglementer le commerce. Je me demande si le gouvernement fédéral a appliqué cet article au bénéfice du pays tout entier. Dans les provinces Maritimes nous croyons que nous avons perdu beaucoup de nos industries à cause des tarifs protégeant les sociétés du centre. Les provinces du centre sont devenues plus prospères, au détriment des Maritimes et à la place de ce développement industriel nous avons reçu l'aumône du gouvernement central. Nous en sommes reconnaissants mais si notre région pouvait subvenir à ses besoins, en obtenant certains avantages commerciaux, entre autres pour certaines choses que nous produisons ici, par exemple nos pommes de terre bien connues dans l'Île-du-

[Text]

has become richer and the Maritimes have become poorer. I will admit that in lieu of these industrial developments we have received, perhaps we will call them, hand-outs from the central government. We are not ungrateful for these but I think if it were possible for this part of the country to be enabled to stand on its own feet by having certain advantages in trade and commerce—and I am thinking particularly at this time of certain things that we produce here, I might name, for instance, potatoes, which are well known in Prince Edward Island, we have a market in Ontario for potatoes—probably if it were not for the matter of certain tariffs and duties that are imposed we would have a lot better market in the New England States. A law that is very good for Ontario may not suit the Maritime Provinces at all in this respect and does not suit British Columbia. I do not know whether there is anybody here from British Columbia or not, but I might just point that out.

I would just like to bring up this particular point. You speak about Anglo-Saxons and French but there are no Anglo-Saxons in Prince Edward Island. We are of a different race altogether. I was telling Senator Cameron at the lunch that we are all Celtic here and that is a different thing altogether. Even 17 per cent of the people on this Island are French people or of Acadian descent. Those people came from Brittany. They are Celtic. The English who are here mostly all came from Cornwall and Devon. They were Celtic. We have Welsh people who are Celtic. We have a great many Scottish people. I happen to be Scottish myself. I am 100 per cent Scottish. Perhaps I should mention the Irish before I forget. They are also Celtic.

I am not very much impressed by the argument that the French have a feeling of being conquered. Now I may be wrong. After all, the Scottish people were conquered by the Norsemen and they were conquered by the Romans and they were conquered by the English at Culloden and, you know, I must say I have no feeling of resentment whatever about that. I am willing to accept the fact that I am living in this province where I have been forced to speak English because my grandparents spoke Gaelic. I know about six words of Gaelic but still I am willing to accept the fact that I am living in an English country and I have no great feeling of being conquered by the English or by the Anglo-Saxons and I just wonder about that. Perhaps Professor Decarie is right but I would like to read more on that particular point.

I must not take up anymore time of the Committee but I did want to bring out those two points that I think the constitution should be changed so that the people in parts of the country where there is economic disparity may have a better opportunity to pull themselves up and become equal partners in this partnership that is the Confederation of Canada.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Dr. Deward, would you remain at the microphone please.

I should tell the members of the Committee who may not be familiar with Dr. Deward that he is presently a member of the Legislative Assembly and is a former Minister of Education, I believe.

Mr. Dinsdale would like to ask a question and the witness also wants to make a comment.

[Interpretation]

Prince-Édouard, nous avons un certain marché en Ontario pour la pomme de terre, si ce n'était les tarifs, les droits, nous aurions un marché beaucoup plus considérable dans les états de la Nouvelle-Angleterre. Une loi qui fait l'affaire de l'Ontario n'aide pas les Maritimes ni la Colombie-Britannique. Je ne sais s'il y a des représentants ici de cette province mais je voulais le signaler.

Je voudrais soulever une autre question. Vous parlez des anglosaxons, des français, mais il n'y a pas d'anglosaxons ici. Nous sommes tous d'une race bien différente. J'ai dit au professeur Cameron, pendant le déjeuner, que nous sommes tous des Celtes, c'est tout à fait différent. Même les francophones, 17 p. 100 de notre population, sont de descendance acadienne. Ils viennent de Bretagne et ce sont des Celtes. Les anglais, pour la plupart, viennent de Cornouailles et du Devon. Ils sont également Celtes tout comme nos gens d'origine galloise. En outre, il y a beaucoup d'Écossais, je suis Écossais moi-même et n'oublions pas les Irlandais également de souche celte.

Je ne suis pas touché par cet argument qui veut que les Français aient été conquis. Les Écossais ont été conquis par les Norvégiens qui furent conquis par les Romains eux-mêmes battus par les Anglais à Culloden et je n'ai aucun ressentiments à cet égard. J'accepte le fait que j'habite une province où on m'a forcé à parler l'anglais, bien que mes grands parents parlaient le gaélique, je connais six mots de gaélique, mais j'accepte le fait que je demeure dans un pays anglais et je n'ai pas le sentiment d'avoir été conquis par les Anglo-saxons. Le professeur Décarie a peut-être raison mais j'aimerais entendre davantage là-dessus.

Mon temps de parole s'écoule mais c'était un point que je voulais soulever, je crois que la Constitution doit être changée pour permettre que la population des régions moins prospères ait l'occasion de se remettre sur pieds et de jouir d'une part équitable dans cette association qu'est la Confédération.

Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voudriez-vous s'il vous plaît rester au micro. Je dois dire aux membres du Comité qui ne connaissent pas le Dr Deward qu'il est, à l'heure actuelle, membre de l'Assemblée législative et qu'il a été ministre de l'Éducation, je crois.

M. Dinsdale voudrait poser une question et le témoin désire formuler une observation.

[Texte]

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, the comments of Dr. Deward have added a dimension to the discussion tonight that I hoped would turn up. You have been examining on the couch mostly Upper and Lower Canada tonight and you have missed the great dimension of the Maritimes and the West. I am reminded of the fact that the two major mental illnesses that psychiatrists have to deal with are the illness of the psychotic and the illness of the neurotic. The definition of a psychotic is someone who builds castles in the air and the definition of a neurotic is a person who lives in the castles and, of course, the psychiatrist collects the rent. This is the feeling sometimes of those alienated folks in the West with respect to the economic balance or imbalance in Canada.

I would like to point out that actually Western Canada never took part in the original Confederation discussions and I was reminded of this as we were in the Confederation Room today and noted the date, 1864. Manitoba, which is my province, did not come into Confederation until 1870. We have been celebrating our Centennial this year and we have been recalling our historic past and it has re-emphasized the fact that some of the terms of Confederation were not agreed to. The Western Provinces did not have a chance to agree to them. We came into a Confederation that was already signed and sealed. This leads me to the comment that the sort of society and the sort of cultural community, if you will, that predominates in the West is a multi-cultural community. We do not regard our situation as having any majorities. We are all made up of minorities which adds a very interesting dimension to this whole cultural concept. In fact, we feel that we are a pluralistic society. The West, as you know, has accepted the idea of a bilingual nation but we strongly support the concept of a multi-cultural nation and we feel that pluralism is the solution for the situation that has caused so much concern and anxiety in Canada. I notice the Secretary of State while attending a conference on the Canadian Mosaic last week endorsed this viewpoint that Canada is a Mosaic with each ethnic group having the right to protect its cultural interest.

With that preliminary comment I would like to ask Professor Decarie whether he...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You are directing this to Professor Decarie, which is fine.

Mr. Dinsdale: I have been waiting a long time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I realize. You are on the list next for asking questions anyhow.

Mr. Dinsdale: I would like to ask whether Professor Decarie who has stressed the importance of the special status for Quebec would also include in any considerations of this kind, consideration for the Mosaic concept and let me specify one particular area, the Indian problem, the Metis problem, with the very strong claim, and this Committee has been getting it as we have travelled through the West, for consideration of aboriginal and the treaty rights. Louis Riel was a Metis. He was not really a part of the French community as such and his descendants now are being very active in claiming the privileges and the rights that were denied to them at the time of the Riel rebellion. Would you consider that these things should also be enshrined in a revised Canadian constitution?

[Interprétation]

M. Dinsdale: Monsieur le président, les commentaires du D^r Deward ont ajouté une autre dimension à la discussion de ce soir et je l'en félicite. Vous avez examiné en profondeur le Haut-Canada et le Bas-Canada mais vous avez oublié les provinces Maritimes et l'Ouest. Aujourd'hui, les deux grandes maladies mentales sont la psychose et la névrose. Une personne qui souffre de psychose, bâtit des châteaux en Espagne alors que le névrosé est celui qui habite ces châteaux. Bien sûr, c'est le psychiatre qui perçoit les loyers. C'est parfois le sentiment des gens de l'Ouest qui sont aliénés par rapport à l'équilibre ou au déséquilibre économique du Canada.

J'aimerais signaler que le Canada de l'Ouest n'a jamais participé aux discussions qui ont amené la Confédération et cela m'est venu à l'esprit, dans la salle de la Confédération, lorsque j'ai vu la date: 1864. Ma province le Manitoba est entrée dans la Confédération qu'en 1870, nous célébrons précisément notre centenaire cette année et nous nous rappelons le passé. On a mis l'accent sur le fait que certains articles de la Confédération n'ont jamais été acceptés. Les provinces de l'Ouest n'ont jamais eu la chance de les reconnaître, d'accorder leur approbation, de les ratifier. Tout était déjà signé quant ils sont arrivés et cela m'amène à dire que l'Ouest est véritablement un creuset de cultures différentes. Nous ne trouvons pas de grands groupes majoritaires chez nous, ce sont tous des groupes minoritaires et cela ajoute une dimension très intéressante au problème culturel. Nous croyons donc que nous sommes une société pluraliste. L'Ouest a accepté l'idée de la nation, du pays bilingue mais nous défendons avec ardeur le concept d'une nation multiculturelle et nous pensons que le pluralisme est la solution pour répondre à une situation qui a tant inquiété le Canada. La semaine dernière, à une conférence sur la Mosaïque canadienne le secrétaire d'État a affirmé que le Canada était une mosaïque où chaque groupe ethnique avait le droit de protéger sa culture.

Donc, ce préambule étant fait, j'aimerais poser ma question au professeur Décarie...

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous vous adressez au professeur Décarie, parfait.

M. Dinsdale: J'ai attendu longtemps là.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, vous êtes sur la liste bien sûr.

M. Dinsdale: Donc le professeur Décarie a insisté sur l'importance d'un statut particulier pour le Québec. Dans toute proposition de ce genre, tiendrait-il compte de la mosaïque canadienne. Prenons le problème Indien, le problème des Métis, c'est que dans l'Ouest les indigènes nous ont fait entendre leurs revendications, notamment quant au respect des traités. Louis Riel était un métis, il ne faisait pas partie en tant que tel de la communauté française mais ses descendants réclament avec véhémence des privilèges qui leur ont été refusés au moment de la rébellion de Riel. Pensez-vous qu'il faudrait tenir compte de ces revendications dans une constitution remaniée?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps we might just suggest to Dr. Dewar that he recline in one of those chairs by the microphone until we get to him.

Mr. Decarie: I think, first, one of the great myths of Canadian history is that we have encouraged the development of a Mosaic. That is simply not true. We did our best to make the immigrants unilingual and unicultural especially around the turn of the century and the only reason we were not successful in going so, as the United States was, was because we simply had something like 30 times the number of immigrants per capita and we could not do it and that was particularly noticeable out West around Winnipeg.

I cannot see any profit in attempting to enshrine cultural differences of that nature. I am leaving aside now the Metis and the Amerinds and the Eskimos. I think the people you are speaking of for the most part came here under quite different conditions and any attempt certainly to maintain any kind of a multilingual aspect of that sort would be quite hopeless.

Mr. Dinsdale: Multicultural not multilingual, we accept the multilingual.

Mr. Decarie: I just do not think you can do it, maybe you can. I am not really equipped to comment on it. I just do not think it can be done. When you come to the other question of the Metis and the Amerinds you are not dealing, as a number of the Committee members seem to think, with one people, nor is it just the Metis and Amerinds.

• 2145

In dealing with the Amerinds, you are dealing with many different groups or as different as the Germans are from the English or the French from the Spaniards. I really do not know how you are going to settle that problem. I wish I did. The problem has been put off for so long and so much deterioration has taken place in these people that it looks just about hopeless.

Mr. Dinsdale: We are aware in the West, of course, of the multiplicity in our aboriginal peoples. This goes without saying. The problem is not one of preserving their culture. Their culture has been destroyed. It is recognizing their aboriginal rights and their treaty rights.

Mr. Decarie: On the basis, I might add, of a treaty somewhat better framed than the ones that exist.

Mr. Dinsdale: They are the ones that have to be examined and interpreted. It is of interest in this ongoing debate of Canadian Confederation that all your protest parties have emerged from Western Canada, the Progressives, the CCF, the Social Credit and even the Progressive Conservatives, and the Liberal Progressives too. They have all had their origin in a western protest. The solution in the West for dealing with the complexities of our Canadian community has not been to think in terms of amending the constitution but a more practical approach, in terms of working through the political processes. What would you comment and what would Dr. Dewar's comment be on this particular solution? It was brought forward when we were down at Wolfville the other night that rather than trying to sort out the com-

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Dewar devrait peut-être s'asseoir jusqu'à ce qu'on lui donne la parole.

M. Décarie: L'un des grands mythes de l'histoire canadienne c'est que nous avons encouragé la formation d'une mosaïque culturelle. Ce n'est pas vrai en fait nous avons fait de notre mieux pour que les immigrants soient unilingues et unilingues, surtout au début du siècle. La seule raison pour laquelle nous n'avons pas réussi comme les États-Unis, c'est parce que nous avions tant d'immigrants que nous ne pouvions pas les assimiler. Ceci s'applique notamment à l'Ouest de Winnipeg.

Je ne vois pas pourquoi nous devrions consacrer dans la Constitution des divergences culturelles de cet ordre. Je laisse de côté le problème des Esquimaux, Métis et Amérindiens mais je pense que les gens dont vous parlez sont venus ici dans des conditions fort différentes et toute tentative en vue de préserver leur langues serait vaine.

M. Dinsdale: Il s'agit de la pluralité culturelle et non de la pluralité linguistique. Nous admettons les diverses langues.

M. Décarie: Non, je ne pense pas que vous pourrez y arriver. Je ne suis peut-être pas en mesure de vous répondre mais lorsque vous avez parlé des Métis et des Amérindiens, il ne s'agit pas, comme semblent le croire les membres du Comité, d'un seul peuple, pas plus qu'il ne s'agit uniquement des Amérindiens et des Métis. Ces Amérindiens sont tout aussi différents entre eux que le

sont par exemple les Espagnols, les Allemands, les Anglais et les Français. Comment allez-vous résoudre ce problème? Je ne le sais vraiment pas. J'aimerais bien avoir la clé du problème, mais ce problème a été mis en veilleuse depuis si longtemps et ces gens se sont tellement détériorés que je pense que c'est presque sans espoir.

M. Dinsdale: Nous sommes conscients dans l'Ouest de la multiplicité de culture chez nos indigènes, bien sûr, mais, ce n'est pas ici un problème de maintien de la culture indienne, puisqu'elle a été détruite. Il s'agit de leur reconnaître leurs droits et leurs traités.

M. Décarie: D'ailleurs, les traités devraient être mieux rédigés que ceux qui existent en ce moment.

M. Dinsdale: Ce sont ces traités qu'il faudrait étudier et interpréter. Il n'est pas sans intérêt de remarquer qu'au sein de ce débat sur la Confédération canadienne, tous les partis de contestation viennent de l'Ouest. Il s'agit des Progressistes, du CCF, du Crédit social, des Progressistes conservateurs et même des Libéraux progressistes. Ils ont eu leur source dans la contestation provenant de l'Ouest. Les solutions dans l'Ouest en vue de régler la complexité de la collectivité ne doivent pas être formulées en fonction de modifications à la Constitution. Il faudrait le faire dans le cadre d'un processus politique pratique. Qu'est-ce que M. Dewar pense de cette solution? On nous a signalé quand nous sommes allés à Wolfville l'autre jour, qu'au lieu de chercher à diminuer la complexité du Canada par des amendements constitu-

[Texte]

plexity of Canada by means of specific constitutional amendments, we work through the practical political processes. This is what the emerging protest parties in Western Canada have been doing and they have had quite a considerable impact on the trend of Canadianism.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Dr. Dewar.

Dr. Dewar: My comment on that might be that perhaps it might be possible to do something through the political parties but I feel that the constitution should be a more effective instrument for creating conditions in different parts of the country whereby the people might have a better standard of living and be equal in their economic welfare with the people in Central Canada. Whether this can be done without changing the constitution I would not like to say. However, it should be possible to make some changes that would help the people in the Atlantic provinces to have better opportunities to develop their resources and to develop trade with parts of the world where they may be able to get a much better market and a better return on their products than in Canada whether they are natural products or whether they are manufactured products.

Mr. Dinsdale: Would Mr. Decarie like to comment on that or Professor Milne?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): He is not here at the moment at least. Would you care to make any further comment, Mr. Decarie?

Mr. Decarie: The thought that was going through my mind as you credit the origin of all these protest parties to the West is the fact that interestingly enough, most of the ones that you mentioned did not first arise in Western Canada. They arose in the conquered Celtic fringe of Britain and were transferred to Canada.

Mr. Dinsdale: That is debatable.

Mr. Decarie: It is not debatable at all. Certainly both the socialist movement in Western Canada and the Liberal Party could be very directly traced to the Celtic fringe.

Mr. Osler: What about the Progressive Party which is the one that has had the most interest.

Mr. Decarie: The Progressive Party again was a rather peculiar thing which seems to have originated as nearly as I can determine it not on the farmlands of the West but in fact in the cities, particularly in Toronto. It never got much support there.

Mr. Osler: I do not know what book you have read. I would not agree with you.

Mr. Dinsdale: This is why I say we have had a Lower Canada viewpoint tonight because of the failure to appreciate this new dimension in Canadian Confederation.

Mr. Gibson: We have an Ontario too, you know. We have thousands and thousands of new Canadians here. That is why Mr. Osler is right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale, do you have any further questions?

[Interprétation]

tionnels on pourrait peut-être utiliser le processus politique pratique. D'où l'apparition des partis de contestation dans l'Ouest canadien pendant nombre d'années, qui d'ailleurs ont eu des conséquences considérables sur la tendance à promouvoir le canadianisme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dewar.

M. Dewar: Il serait peut-être possible de faire quelque chose par l'entremise des partis politiques mais je pense que la Constitution devrait être un instrument plus efficace en vue de créer des conditions acceptables dans les différentes parties du Canada, permettant un meilleur niveau de vie aux citoyens et en mettant tous les gens sur un pied d'égalité au plan économique. Cela peut-il se faire sans modifier la Constitution, je ne me prononcerais pas là-dessus. Mais je pense qu'il devrait être possible de procéder à des modifications qui aideraient les gens de l'Atlantique à développer leur commerce et leurs ressources. On pourrait peut-être trouver de meilleurs débouchés pour leurs produits aussi sur les marchés étrangers, que ce soit des matières brutes ou des produits manufacturés.

M. Dinsdale: M. Décarie ou le professeur Milne aimeraient-ils à donner leurs commentaires à ce sujet?

Le coprésident: M. Milne nous a quitté pour l'instant. Auriez-vous quelque chose de plus à dire, monsieur Décarie?

M. Décarie: Au sujet de ces partis de contestation dont vous avez parlé, je vous ferai remarquer que ces partis pour la plupart ne sont pas nés dans l'Ouest canadien. Ils ont plutôt été créés sur la côte celtique de la Grande-Bretagne, puis sont venus s'établir au Canada.

M. Dinsdale: C'est discutable.

M. Décarie: Ce n'est pas du tout discutable. Le mouvement socialiste dans l'Ouest et le parti libéral peuvent être facilement retracés à l'origine sur la côte celtique de la Grande-Bretagne.

M. Osler: Que dire du parti Progressiste conservateur qui est celui qui a démontré le plus d'intérêt?

M. Décarie: Le parti Progressiste semble avoir ses sources non pas dans l'Ouest mais dans certaines villes, notamment à Toronto. Il n'a pas eu là beaucoup d'appui.

M. Osler: Je ne sais quel livre vous avez lu, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

M. Dinsdale: Justement c'est le point de vue du Bas-Canada que vous nous donnez ici. Vous ne vous rendez pas compte de la nouvelle dimension du Canada.

M. Gibson: Nous avons aussi l'Ontario où il y a des milliers et des milliers de nouveaux Canadiens; voilà pourquoi ce que dit M. Osler est juste.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale, avez-vous d'autres questions à poser?

[Text]

Mr. Dinsdale: That is fine.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Would anyone have a very brief question to ask of Dr. Dewar before I release him.

Mr. Osler: I have but I am afraid it cannot be that brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope it will be very brief.

Mr. Osler: I had anticipated that you were going to let me talk to the first witness at some point, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. If you wanted to ask your major questions now, you may do so.

Mr. Osler: Dr. Dewar, do you believe that the dice are loaded against the hinterlands whether it be the eastern hinterland or the western hinterland and towards the centre when you have as your two strongest provincial entities, Quebec and Ontario, and the House of Commons completely controlled by Quebec and Ontario regardless of party results at an election? I would like to ask if you do or do not think that the dice are loaded?

Dr. Dewar: I would say I think the dice are loaded because we are disadvantaged not only from the standpoint of representation. After all, we only have four members in the House of Commons and they are four Conservative members at the present time which may not be as advantageous with the government in power but then we are geographically at a disadvantage because of the fact that we have to pay great transportation costs to reach the market in Central Canada and vice versa, to get goods here is a much more costly thing.

Mr. Osler: Why in the world would you, as a realistic politician, think that there was the slightest reason for anybody to reduce their tariffs to the point where it would be meaningful to you with the dice loaded the way they are? If 60 per cent of the members of the House of Commons represent Ontario and Quebec, I cannot possibly see how a politician from Ontario could wilfully lower tariffs that might mean more competition and tougher conditions for the people that elected him.

Dr. Dewar: No, but if there were changes made in the constitution so that this would have to be so then it would not be a matter for the politicians in Ottawa to decide.

Mr. Osler: If you followed your route though, Doctor, would you not share my fear that you might balkanize the country. If you had tariff-making powers—which you would have to have in order to get the trade results that you are looking for—we would want tariff-making powers in the West and “Wacky” Bennett would go really wacky and he would be off somewhere else and God knows where we would all end up.

Dr. Dewar: There might be a degree of balkanization. I am afraid that the country is balkanized now on the basis of economic disparity and that is probably the worst type of balkanization that you could have. Any

[Interpretation]

M. Dinsdale: Non, ça va.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Quelqu'un aurait-il une question très brève à l'intention de M. Dewar, avant de la laisser partir?

M. Osler: J'en aurais une, mais je ne sais pas si elle sera assez brève.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère qu'elle sera très brève.

M. Osler: Je savais bien que vous me laisseriez poser des questions au premier témoin, à un moment donné, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Donc si vous voulez poser l'une de vos questions importantes maintenant, posez-là.

M. Osler: Ma question s'adresse d'abord à M. Dewar. Croyez-vous que les dés sont pipés en ce qui concerne l'Est et l'Ouest par rapport au centre, lorsque vous avez deux entités provinciales très fortes, comme le Québec et l'Ontario, et que la Chambre des communes est entièrement contrôlée par l'Ontario et le Québec quels que soient les résultats électoraux? Donc, ne pensez-vous pas alors que les dés sont pipés?

M. Dewar: Oui, en effet, parce que non seulement nous sommes désavantagés du point de vue de la représentation, car non seulement nous n'avons que 4 députés Conservateurs à la Chambre des communes, ce qui n'est peut-être pas aussi avantageux évidemment, parce qu'ils ne sont pas au pouvoir, mais, géographiquement, nous sommes désavantagés parce que nous devons payer des frais de transport considérables pour atteindre les marchés du centre du Canada et vice-versa.

M. Osler: D'autre part pourquoi, à titre de politicien réaliste, penseriez-vous qu'on réduirait les tarifs douaniers pour qu'ils soient avantageux pour vous, étant donné que les dés sont ainsi pipés? Puisque 60 p. 100 des députés viennent du Québec et de l'Ontario, je ne vois pas pourquoi un député en Ontario diminuerait les tarifs douaniers ce qui diminuerait la concurrence et imposerait des conditions de marchés plus difficiles pour les gens qui l'ont élu.

M. Dewar: Non, mais si des modifications étaient apportées à la Constitution en ce sens, ce ne serait plus laissé aux hommes politiques d'Ottawa à se prononcer là-dessus.

M. Osler: Donc, si vous poursuivez votre pensée, monsieur Dewar, est-ce que vous ne partagez pas mes craintes en ce qu'il y aurait risque de balkaniser le Canada. Si vous abaissez les tarifs douaniers par exemple, nous voudrions le faire aussi dans l'Ouest et M. Bennett ferait alors des siennes. Dieu seul sait où tout cela nous mènerait.

M. Dewar: Oui, en effet il y a un danger de balkanisation. En ce qui concerne la disparité économique le Canada est déjà balkanisé justement; c'est d'ailleurs le pire type de balkanisation qu'on puisse imaginer. Tout

[Texte]

other type, perhaps a trading bloc here and a trading bloc there, might not be such a serious thing.

Mr. Osler: It might be worse though. I mean that would be an economic question that I do not think either you or I are competent to handle. It could be researched I think by our staff. It is an interesting question but it could turn out to be worse if we balkanized the country. It might make things much worse than they are now. Would you think kindly at all towards beefing up the power of the Maritimes at the centre instead of working downwards and outwards? You could give yourselves more muscle at the centre so that there is more chance of policies good for the Maritimes working out and filtering through.

Dr. Dewar: You are broaching the subject of Maritime union, probably.

Mr. Osler: Not necessarily. That would be a local problem that would have nothing to do with what we are worrying about.

Dr. Dewar: Yes. Well, I do not know just how you would do that. I know there is an attempt on the part of the central powers now through these regional development programs to try to even out the economic disparity but I just wonder how successful these will be when the excitement is over.

Mr. Osler: It is difficult to see what is happening when we see money going out from the centre to help economic expansion but all the cream coming back to the centre in the form of normal business. Whether you are going to end up with a plus result or a minus result is hard to tell, I think. That may be cynical but is it not a fact that that is one of the reasons why two Maritime provinces were reluctant to join Confederation in the first place. One of them did not join until 1948, I think. The other joined in 1873. These provinces did feel that they were going to be absolutely swamped and overshadowed by the central part of Canada, Quebec and Ontario in those days.

Dr. Dewar: I think the reason that Prince Edward Island was reluctant to join was purely on the basis of economics. They had a very prosperous thing going here with trade with New England and West Indies and England and they did not want to give that up. They may have been worried a bit about losing their autonomy or their importance as a colony but I think that was a minor point.

Mr. Osler: Yes but somebody in their wisdom has felt it necessary, politically and economically, to work out an auto pact.

Dr. Dewar: Yes.

Mr. Osler: Nobody has thought it economically necessary to work out a trade pact for you. Now, why is this?

Dr. Dewar: Because we have not enough voice probably. I was going to mention that I believe that the constitution or the regulations of trade and commerce were manoeuvres to give the West some protection in the matter of the sale of oil. Is that not correct even though

[Interprétation]

autre genre de disparité par exemple, les concertations au point de vue commercial ne semble pas aussi grave.

M. Osler: Il se pourrait que ce soit pire. Je pense que c'est une question que ni vous, ni moi, sommes assez compétents pour résoudre, mais on pourrait faire des recherches là-dessus. Si vous balkanisez, la situation pourrait être pire qu'elle ne l'est en ce moment. Ne seriez-vous pas en faveur d'augmenter le pouvoir des Maritimes, et donner en quelque sorte plus de force au centre afin que les politiques qu'y en émanent et sont valables pour les Maritimes puissent s'y appliquer.

M. Dewar: Eh bien, vous abordez ici la question de l'union des Maritimes, sans doute.

M. Osler: Non, pas nécessairement. C'est là un problème local, qui n'a rien à voir avec nos préoccupations du moment.

M. Dewar: Bon. Je ne sais pas quelles méthodes vous pourriez employer à cet égard. Je sais que le pouvoir central à l'heure actuelle cherche à réduire les écarts régionaux par des programmes de développement économique régional, mais je ne sais quels en seront les résultats en fin de compte, une fois passé l'enthousiasme du début.

M. Osler: Il est difficile de savoir ce qui se passe lorsqu'on constate que l'argent va du centre vers les extrémités pour aider cet essor économique, mais la crème revient toujours vers le centre justement. Je ne sais pas si les résultats seront concluants pour vous. C'est peut-être cynique ce que je dis là, mais n'est-ce pas là une des raisons pour lesquelles les Maritimes ont hésité à se joindre à la Confédération. L'une des provinces ne s'est pas jointe avant 1948 et l'autre s'est jointe en 1873. C'est que ces provinces estimaient donc qu'elles seraient en quelque sorte avalées par le Canada central, soit le Québec et l'Ontario à cette époque-là.

M. Dewar: Je pense que si l'Île du Prince-Édouard a hésité à se joindre aux autres, c'était pour des raisons économiques strictement. Elle avait un commerce très prospère avec la Nouvelle-Angleterre, les Antilles et l'Angleterre et elle ne voulait pas l'abandonner. Il y a peut-être eu aussi quelque inquiétude au sujet de la perte de son autonomie mais c'était, je pense, une raison mineure.

M. Osler: En tout cas, il a été jugé nécessaire politiquement et économiquement d'arriver à un accord sur l'automobile.

M. Dewar: Oui.

M. Osler: Personne n'a cru bon de le faire pour vous. Quelle en est la raison?

M. Dewar: Parce que nous n'avons pas crié assez fort justement. La Constitution et les règlements sur le commerce sont des manoeuvres en vue d'accorder une certaine protection à l'Ouest, pour la vente du pétrole, même si cela était désavantageux pour certaines parties de

[Text]

it may be disadvantageous to parts of Ontario to have to buy oil from the West? This was done through some manipulation of the regulations but very little of this is ever done for the Atlantic Provinces.

Mr. Osler: Thanks, Dr. Dewar.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think we should thank Dr. Dewar for his participation and allow him to return to his seat.

Mr. Allmand: Could I ask Dr. Dewar a brief question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, if it is brief. Dr. Dewar, would you rise for one more question?

Mr. Allmand: You were talking about beefing up your powers of central government. It has been suggested at some other places that this might be done by radically reforming the Senate and giving the regions more voice and real power in the Senate. This is a possibility.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): About ten Senators to the Island.

Dr. Dewar: Like the American system where they have one Senator from each State.

Mr. Allmand: Different solutions have been suggested: the Senate should be given some veto power on various important things that affect the regions or that affect human rights; the regions should be given better representation in the Senate and that it be meaningful representation not just a retiring place for old people—although they have very good Senators here and I do not want to get into that—you might protect the regions or balance the “rep by pop” power of the centre with a Senate that really gives some voice to the regions.

Dr. Dewar: Yes, I think that is a very good suggestion. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Dr. Dewar. Now, Mr. Osler, I was just going to ask you to be very brief in your question to Mr. Decarie.

Mr. Osler: I would like to indulge myself for one moment and say that I think—I am always indulging myself—Mr. Decarie's reading of history was a little wrong in his reference to Louis Riel. Both the French and the English knew that Riel was guilty. There was no question in either people's minds. The viewpoint as to how he should be dealt with was different. The French felt that he was unbalanced and that he had good reason for being unbalanced because of the circumstances under which he had lived and under which he had been forced to try to work out his political problems. The English felt that that was no excuse and he should be hanged anyway.

Mr. Decarie: It seems to be precisely what I said.

Mr. Osler: Does Professor Decarie have any objection whatsoever to the multi-cultural concept of the country?

[Interpretation]

l'Ontario d'acheter du pétrole de l'Ouest, n'est-ce pas? Donc ceci a été fait par suite de manœuvres politiques, ce qui ne se fait pas souvent pour les provinces de l'Atlantique.

M. Osler: Merci, monsieur Dewar.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que nous devrions remercier M. Dewar de sa participation et lui permettre de regagner son siège.

M. Allmand: Puis-je poser une brève question à M. Dewar?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, si elle est brève. Monsieur Dewar, auriez-vous l'obligeance de répondre à une question de plus?

M. Allmand: Vous parlez d'accroître les pouvoirs du gouvernement central. On a dit que cela pourrait se faire par une refonte du Sénat et en donnant aux régions des porte-parole au Sénat plus puissants, ainsi qu'en accordant au Sénat un pouvoir réel. C'est là une possibilité.

Le coprésident: Dix sénateurs pour l'île, par exemple.

M. Dewar: Comme aux États-Unis, où il y a un sénateur pour chaque État.

M. Allmand: Diverses solutions ont été présentées. Par exemple, le Sénat aurait le pouvoir de veto sur les choses régionales importantes ou sur la question des droits de l'homme; les régions auraient une meilleure représentation qui aurait plus de sens. Il ne s'agirait pas d'une maison de retraite pour vieilles personnes; même s'il y a beaucoup d'honnêtes sénateurs ici et je ne veux pas entamer un débat à ce sujet. Mais en tout cas on pourrait peut-être protéger les régions, contrebalancer le principe de la représentation par population en donnant au Sénat plus de porte-paroles régionaux.

M. Dewar: Oui, c'est une excellente proposition. Merci.

Le coprésident: Merci beaucoup, monsieur Dewar. Maintenant, M. Osler, je vous demanderai de poser une question très brève à M. Décarie.

M. Osler: Je me permettrai une remarque, car je ne me refuse rien. Quand M. Décarie parle de Louis Riel je pense qu'il a un peu tort. Les Français et les Anglais savent que Riel était coupable, il n'y a aucun doute là-dessus; leur point de vue seul était différent. Les Français pensaient qu'il était déséquilibré et qu'il avait de bonnes raisons pour l'être, à cause des circonstances dans lesquelles il a vécu. Les Anglais ont dit qu'il n'avait pas d'excuse et qu'il devait tout de même être pendu.

M. Décarie: Il me semble que ce soit précisément ce que j'ai dit.

M. Osler: Le professeur Décarie s'oppose-t-il de quelque façon que ce soit au concept multiculturel du

[Texte]

There are two official languages, we are not arguing about that. But is there any objection on your part for Manitoba, through public funds, to encourage the use and development of the Ukrainian language or the Polish language where there are a great number of people who want to maintain their language or their culture or their history and their learning in that form?

Mr. Decarie: I have no objection to it. It would be a novel and interesting way to waste money because I am quite sure that it would not succeed in fact in preserving it. If it did succeed in preserving the Ukrainian language, and if you were able to maintain the large body of Ukrainians you have, speaking their language and wanting to use it, then I think you would create another very interesting constitutional problem because they would want to use it all the time. However, I do not think that problem would ever arise.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler I think I will have to limit you at that because three other members of the Committee still want to ask questions and make comments and it is already ten o'clock.

Mr. Osler: You have been very lenient. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Thank you, Mr. Chairman: I will be very brief. First of all, I want to congratulate Professor Decarie on his very provocative brief.

You speak in your brief, Professor, of the reminders of who had won at the Battle of the Plains of Abraham. Do you think that in the Province of Prince Edward Island the humiliation of conquest has not been eliminated? Do you think that this still exists within this province?

Mr. Decarie: Do you mean among the Acadians or in the minds of the English-speaking people?

Mr. McQuaid: In the minds of the English-speaking people.

Mr. Decarie: I can only speak here again of having spoken to a number of fairly prominent people on the Island and to my students. I find that when you talk to them on the first level that they are very anxious to be objective and they are very willing to try to understand what it is that Quebec is reaching for. But you do not have to go very far beyond that in conversation before hostility comes out. I think it is there and there is no point in denying it. People will insist they are not hostile but the first time you say that Quebec really should have something then the hostility does indeed come out. It is unfortunate but I think it is still there.

Mr. McQuaid: Do you find that among the people of this province?

Mr. Decarie: Yes, I find it very strong among the older people of the province. Among the younger people, I find indifference. I suspect by the way that indifference is the real youth revolt.

Mr. McQuaid: Going back to our own position here in Prince Edward Island, Professor, are you suggesting, as

[Interprétation]

Canada. Il y a deux langues officielles, nous sommes tous d'accord. Mais est-ce que vous vous opposeriez, par exemple, à ce que le Manitoba grâce à des crédits de l'État encourage l'utilisation et le développement de la langue ukrainienne ou polonaise là où il y a des gens qui veulent maintenir leur culture, leur langue ou leur patrimoine national?

M. Décarie: Je ne m'y opposerais pas du tout. Je pense que ce serait une façon originale et intéressante de gaspiller de l'argent parce que vous ne pourriez pas ainsi réussir à conserver cette culture. Si pourtant on réussissait ainsi à conserver la langue ukrainienne et à maintenir justement un groupe important d'Ukrainiens qui pourraient parler leur langue et s'en servir, je pense que l'on créerait un problème constitutionnel considérable, parce que ces gens voudraient l'utiliser tout le temps. Toutefois je ne crois pas que cela se produise jamais.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, je dois vous limiter parce que trois autres membres du Comité veulent poser des questions et qu'il est déjà presque 10 heures.

M. Osler: Vous avez été très indulgent à mon égard. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Merci, monsieur le président. Je serai bref. Je veux féliciter le professeur Décarie de son mémoire des plus stimulant.

Vous parlez dans votre mémoire des sentiments conservés à l'égard de ceux qui ont gagné la bataille des Plaines d'Abraham. Croyez-vous que dans l'Île du Prince-Édouard, l'humiliation de la conquête a été supprimée. Croyez-vous que cela existe toujours?

M. Décarie: Vous voulez dire dans l'esprit des Acadiens ou des anglophones?

M. McQuaid: Dans l'esprit des anglophones.

M. Decarie: A la lumière de mes conversations avec bon nombre de gens importants de l'Île et à mes étudiants, quand on leur parle de façon directe ils veulent à tout prix être objectifs et ils veulent comprendre les aspirations du Québec. Mais on n'a pas besoin de creuser loin avant de voir l'hostilité poindre. Elle existe, on ne peut le nier. Les gens insistent pour dire qu'ils ne sont pas hostiles, mais si vous parlez du Québec vous voyez alors l'hostilité qui ressort. C'est malheureux mais je crois que cette hostilité est toujours là.

M. McQuaid: Constatez-vous cette hostilité au sein des gens de cette province?

M. Décarie: Oui, surtout parmi les gens plus âgés; parmi les jeunes je trouve de l'indifférence. Je crois que cette indifférence témoigne d'une révolte réelle de la jeunesse.

M. McQuaid: Revenons à l'Île du Prince-Édouard. Pré-tendez-vous à la suite de vos conversations avec différen-

[Text]

a result of your conversations with other people, that our French Acadian people are being suppressed that they are not being given the opportunity to enjoy the privileges enjoyed by other people of the province?

Mr. Decarie: If an Acadian were to become rather more militant as the people in Quebec have become, then I think he would certainly meet opposition but they are very self-effacing people and they are quite willing so far to enter into the normal English language life of the province. No problem has really arisen. Up to the present time, so far as I can see, the English-speaking people of the province have given them every co-operation in retaining the use of their language.

Mr. McQuaid: I just have one other question, Mr. Chairman, and it will be directed to Dr. Dewar.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Dr. Dewar, you are proving indispensable. Would you come forward again?

Mr. McQuaid: I am convinced in my own mind, Dr. Dewar, that there must be equality of opportunity for all the people of this country. When I speak of equality of opportunity, I speak of it in two senses—equality insofar as decision-making is concerned and equality insofar as being able to maintain a reasonable standard of living is concerned. We can safely say that we have equality insofar as decision-making is concerned. We are given every opportunity to form our governments and so on. I am not by any means convinced that we have equality for opportunity insofar as being able to maintain a decent standard of living is concerned, as far as being able to enjoy a standard of living, on a par with that being enjoyed by other people in Canada.

I presume you agree with this. If you do, in the drafting of a new constitution, should there not be something specifically written into that constitution whereby equality of opportunity in the economic sense is guaranteed to all the people of Canada? What are your thoughts on a guaranteed annual income for Canadians?

Dr. Dewar: That might answer the question to a certain degree.

Mr. McQuaid: You would like to see something written into our constitution that would guarantee the people, not only here but in all sections of Canada, the right to enjoy a standard of living similar to that being enjoyed throughout the country.

Dr. Dewar: Yes, that is right. I would like to see something like that.

Mr. McQuaid: You would like to see it incorporated into any new constitution that might be drafted.

Dr. Dewar: I think the new constitution should enable the country to provide that opportunity.

[Interpretation]

tes personnes, que nos Acadiens sont brimés, qu'ils n'ont pas l'occasion de jouir des privilèges dont jouissent les autres personnes de la province?

M. Décarie: Si les Acadiens devenaient plus agressifs, comme les Québécois le sont devenus, ils auraient à faire face à plus d'opposition. Mais ce sont des gens très effacés et ils se contentent de s'adapter à la façon de vivre à l'anglaise de la province. Pour le moment, les anglophones collaborent avec eux et leur permettent de conserver leur propre langue.

M. McQuaid: Je n'ai qu'une autre question, à l'intention de M. Dewar.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dewar, vous nous êtes indispensable. Veuillez répondre une fois de plus à cette question.

M. McQuaid: Je suis convaincu, monsieur Dewar, qu'il doit y avoir égalité de chances pour toute la population canadienne. Lorsque je parle ainsi je parle de l'égalité de deux façons: quant aux décisions à prendre et quant au maintien d'un niveau de vie convenable. Nous pouvons affirmer sans danger que nous avons l'égalité quant aux décisions à prendre. Nous avons tous les moyens de former nos propres gouvernements etc. Mais je ne suis pas convaincu que nous ayons l'égalité de chances, par exemple, afin que tout le monde puisse maintenir un niveau de vie convenable, égal aux autres citoyens du Canada.

Je suppose que vous êtes d'accord là-dessus. Si vous l'êtes, lorsque nous devons rédiger une Constitution, ne devrait-on pas faire en sorte que l'égalité de possibilité dans le sens économique soit garantie à tout citoyen canadien? Que pensez-vous du revenu annuel minimum garanti pour les Canadiens?

M. Dewar: Cette formule répond peut-être à la question dans une certaine mesure. Si vous songez à instaurer le revenu minimum annuel garanti, cela voudrait dire que les gens des provinces Maritimes devraient obtenir un revenu plus considérable pour les mettre au niveau des gens de l'Ontario ou de l'Ouest. Je préfère trouver dans la Constitution des dispositions qui permettraient à nos gens d'avoir assez de ressources pour instaurer eux-mêmes le revenu minimum sans avoir recours au gouvernement fédéral.

M. McQuaid: Vous voudriez voir dans la Constitution quelque chose qui permettrait à tous les Canadiens, non seulement ici, mais dans toutes les régions du Canada, de jouir d'un niveau de vie semblable à celui dont on jouit dans l'ensemble du pays.

M. Dewar: Oui, c'est exact. J'aimerais bien voir se réaliser quelque chose de ce genre.

M. McQuaid: Vous aimeriez que des dispositions à ce sujet figurent dans tout nouveau texte de la Constitution que l'on rédigerait?

M. Dewar: La nouvelle Constitution doit prévoir que tout Canadien puisse réaliser ce niveau.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. McQuaid. Senator Cameron.

Senator Cameron: Mr. Chairman, I had a number of questions here but because of the late hour I am going to skip them. I would like to put just one or two things in perspective. First of all, I would like to agree with Mr. Asselin that the thing that ends "prestige and greatness" to Canada was the fact that we had two cultures intermingling here. I agree completely. I think in approaching this whole problem that has been raised by Professor Decarie tonight, you must recognize certain things that have been happening. First of all, in the last 15 years there has been a regular renaissance of life in the arts in Canada. Where did it start? In Montreal, in Quebec. There are more writers in Quebec, more books coming out of Quebec, more music being written in Quebec; there are more good films being made in Quebec than anywhere else in Canada. Toronto is not the cultural centre of Canada; it is Montreal in this sense. I think we must recognize that. I do not think that the rest of Canada is getting the benefit out of it to the extent that they should, but an awareness of the new vitality particularly in the arts is growing gradually. The best music on radio stations in Canada comes over the French stations without any question.

• 2210

An hon. Member: Hear, hear!

Senator Cameron: On the matter of language—and this is related to the cultural explosion—I have been in Ottawa 15 years, and in the last 5 years, I would say that the increase in the use of the French language has been nearly 1000 per cent. This is not only happening on Parliament Hill, it is happening throughout the country and this is good.

Professor Decarie said you cannot do this by teaching French language in the schools. I do not agree. We cannot do it by teaching the kind of French-teaching they have done in the schools. I am a victim of it. I hold my head in shame every time I go to an international conference because of the kind of French-teaching I had in school. When I went to Ottawa in 1955, I had a daughter in Grade 6, and I thought, "Ah, she will get a good grounding in French". What did I find? I found that she was getting the same kind of bad French instruction in Ottawa that she was getting out in Alberta.

But it is improving. You have the French instruction in the summer schools today, much better than it was. In my own case I spent thousands of dollars carrying a French program at a loss for teachers in the Banff school because I thought this would be important to Canada. I think we must recognize that we are making progress.

Let us relate the situation that there is an improvement in the acceptance of French and that the French fact is making an impression in Canada, but you still have the French discontent. We have discontent in the West and we have no language problem. Does this not suggest that it is an economic problem that is at the basis of it? I am asking you that.

You have not mentioned the economic situation, but I know that it is the economic factor in the West that is

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur McQuaid. Sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, j'ai plusieurs questions, mais parce qu'il est tard je vais passer outre. J'aimerais simplement mettre une ou deux choses dans de plus justes perspectives. Tout d'abord, je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Asselin, à l'effet que ce qui donne du prestige et de la grandeur du Canada c'est que nous avons deux cultures qui s'associent l'une à l'autre; je suis tout à fait d'accord. Je crois qu'en abordant le problème, soulevé par M. Decarie, ce soir, il faut se rendre compte qu'il y a eu des changements. Il y a eu d'abord, depuis 15 ans, une renaissance des arts au Canada; où a-t-elle commencée? A Montréal, au Québec. Il y a plus d'écrivains au Québec, plus de livres qui y sont publiés, plus de musique qui s'y compose; plus de bons films qui se réalisent là que partout ailleurs au Canada. Ce n'est pas Toronto qui est le centre culturel, mais bien Montréal. Ce sont des choses qu'il faut reconnaître. Je ne crois pas que le reste du Canada en retire tout le profit qu'il devrait, mais petit à petit les gens deviennent de plus en plus conscients de cette nouvelle vitalité surtout dans le domaine des arts qui s'accroît sans cesse. A la radio, la meilleure musique au Canada vient des stations radiophoniques francophones; c'est sans conteste.

Une voix: Bravo! bravo!

Le sénateur Cameron: Maintenant, quant à la langue cela a trait à l'explosion culturelle. Je suis à Ottawa depuis cinq ans et au cours des cinq dernières années, je crois que l'utilisation de la langue française a augmenté de près de 1,000 p. 100, pas seulement sur la colline parlementaire, mais partout dans le pays et c'est une bonne chose. Le professeur Decarie a dit qu'on ne peut réaliser ces choses en enseignant le français dans les écoles. Je ne suis pas d'accord. On ne peut le faire en enseignant le genre de français qu'on enseigne dans les écoles. Je suis une des victimes de cet enseignement. Chaque fois que j'assiste à une conférence internationale, j'ai honte du genre d'instruction française que j'ai reçue. Quand je suis allé à Ottawa en 1955, j'avais une fille en sixième année et j'ai pensé: «Ah, elle au moins va apprendre le français. Qu'ai-je découvert? J'ai découvert qu'on enseignait à Ottawa le même mauvais français qu'en Alberta.

Mais il y a de l'amélioration. L'enseignement du français dans les écoles d'été est bien meilleur qu'il ne l'était, quant à moi, j'ai consacré des milliers de dollars à produire à perte un programme français pour les enseignants de l'école de Banff parce que je pensais que cela serait important pour le Canada. Je pense qu'il faut reconnaître que nous faisons des progrès.

Il faut rattacher cela au fait que le français est mieux accepté au Canada et que le fait français y met sa marque, mais il y a encore le mécontentement français. Mais nous avons des mécontents dans l'Ouest, sans qu'il y ait de problème de langue. Est-ce que cela ne prouve pas que c'est fondé sur un problème économique? C'est une question que je vous pose.

Vous n'avez pas parlé de la situation économique; pourtant je sais que dans l'Ouest c'est un facteur écono-

[Text]

the basis of this discontent, this inequality. It is the basis of discontent in the Maritimes, and I am sure that if you could solve the economic problem in Quebec, where I am told today 40 per cent of the unemployed in Canada are, you would automatically relieve a lot of the discontent. So it is not just a question of language. We cannot afford to overlook the economic situation.

Professor Decarie: I agree that the economic situation is a serious problem, and if you are going to suggest that you can solve the economic problems satisfactorily and permanently, which no Canadian government has ever done or come close to doing, then perhaps you could lay the problem to rest forever. But it cannot be done.

I think that even if you do find a temporary economic solution, every time a crisis of some nature arises, you are going to find it focusing around the same old language problem. If, for example, you do make Quebec prosperous, you will still leave the industries in Quebec largely in English hands and this will still be a focus for some resentment.

As to the teaching of language in schools, I quite agree that it could be improved as could most teaching in the schools. The difficulty is that if a person is going to retain a language, he must have an opportunity to use it fairly regularly. That would be a continuing problem you would have to grapple with somehow if you were to seek that solution.

Senator Cameron: That is correct, but as more people get a grasp of the French language there will be more opportunity to use it. This is a long-term project; it cannot be solved in 5 or 10 years. We have to take a long perspective.

I want now to raise a question that Dr. Dewar put his finger on, and this has always been a sore point with me. Members of Parliament kid themselves when they think they are running the country. The people who are running the country are those who do it by regulation and I think it is a duty of this Committee to spend some time, before we finish up, to decide on the question of the role of regulation in carrying out the acts.

Mr. Gibson: On a point of order, Mr. Chairman. I suggest that the Chairman of this Committee was also Chairman of the Statutory Instruments Committee which went into it in detail and reported it to the House.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you for the commercial, Mr. Gibson. It is on sale at your local book store.

Senator Cameron: But it is true. Any act that goes on the statute books today, no matter what it operates, the carrying out of the act is by regulation. Very often the members of Parliament do not know what those regulations are. I would suggest to the professor of history that he might give some attention to this, that in every bill we must spell out the regulations as well. I wonder whether he has given any thought to that?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is an unfair question to direct to the witness. It is a fine rhetorical question but I think it is unfair to ask the witness to answer it.

[Interpretation]

mique qui cause ce mécontentement, cette inégalité. C'est là-dessus que repose le mécontentement dans les Maritimes et je suis convaincu que si vous pouviez résoudre le problème économique au Québec, où on me dit que se trouvent 40 p. 100 des chômeurs du Canada, vous soulageriez en grande partie ce mécontentement. Ainsi, ce n'est pas simplement une question de langue. On ne peut pas oublier la situation économique.

M. Décarie: Je suis d'accord que c'est un problème sérieux, et si vous pensez qu'on peut résoudre les problèmes économiques de façon satisfaisante et de façon permanente,—ce qu'aucun gouvernement n'a pu faire, ni de près, ni de loin—vous pourriez peut-être mettre le problème de côté pour toujours, mais cette chose est impossible.

Même si vous trouvez une solution économique temporaire, vous découvrirez que chaque fois qu'il y a une crise, cela va toujours tourner autour du vieux problème de la langue. Si, par exemple, vous faites du Québec une province prospère, les industries québécoises resteront néanmoins entre des mains anglaises, en règle générale, et ce sera une source de mécontentement.

Quant à l'enseignement du français dans les écoles, je suis d'accord que cela peut être amélioré comme la plupart des autres matières d'enseignement. Mais si la personne veut retenir sa connaissance de la langue, elle doit pouvoir la pratiquer, l'utiliser assez régulièrement. Et ce sont des problèmes constants qu'il faudra régler d'une façon ou d'une autre si on recherche cette solution.

Le sénateur Cameron: C'est juste, mais à mesure que les gens acquièrent des notions de français, il y aura davantage d'occasions de parler la langue. C'est un projet à long terme qui ne peut se résoudre en 5 ou 10 ans. Il faut envisager une perspective à long terme.

A propos d'un point soulevé par le Dr. Dewar, et qui m'a toujours irrité, je crois que les députés ont tort quand ils s'imaginent qu'ils mènent le pays. Ceux qui mènent le pays sont ceux qui le font par règlement, et je pense qu'il est du devoir du Comité avant de terminer de prendre le temps de se mettre d'accord sur le rôle de la réglementation pour la mise en application des lois.

M. Gibson: Une question de procédure, monsieur le président. Le président de ce Comité était aussi président du Comité des mesures statutaires qui a étudié la question en détail et a fait rapport à la Chambre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci pour la publicité, monsieur Gibson. Il est en vente à votre librairie locale.

Le sénateur Cameron: Mais c'est vrai. Tout acte inscrit aujourd'hui dans les Statuts, l'application de la loi se fait par règlement. Très souvent les députés ne savent pas de quoi il s'agit. Je suggérerais et puis-je dire au professeur d'histoire que ce sont des choses qui peuvent faire l'objet d'une étude, que dans chaque projet de loi, il faudrait décrire également les règlements en détail. A-t-il songé à cela, je me le demande?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que cette question est un peu ingrate. C'est une bonne question au point de vue de la rhétorique, mais il n'est pas juste de demander au témoin d'y répondre.

[Texte]

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, I am put in sort of a peculiar situation here because I have a sympathy with and an understanding, I think, of what Professor Decarie has tried to present.

First of all, before I make my comment, I would like to state that this is the first time that I have been in Charlottetown. I have always looked upon Charlottetown as the cradle of Canadian Confederation, and I will always remember the words that are inscribed here on one of the plaques: "These Fathers of Confederation they built it better than they knew". They did build, maybe, better than they knew, and I think they used the process of goodwill, discussion, conference, dialogue, multilogue, and in the end, I think, reasonable compromise.

This is what we are doing now in a country that has changed drastically beyond recognition in a hundred years. I come from the other side of the country which is relatively unknown here. I belong to that section of the population where French and English do not predominate, a section in the Prairies where 50 per cent or even more of the people are of non-British and non-French origin.

I am using "British" because I do not want to insult, as I have insulted before, one of Scottish origin or one of Welsh origin as being English, you understand. I did not get the idea of "English" until I went to Quebec in 1964 and some of my French colleagues said I was English because I spoke English. Do you understand? I happen to be of Ukrainian origin. There are many origins here in Canada and this is what I just want to discuss very briefly with the professor

A lot of this has not gone into the history of Canada—though there have been books published on the various groups, this still has not been integrated into the history of Canada. As a result, we may have various interpretations, or we may not even realize what the problem could be.

I belong to one of those who was brought up as a Canadian. I knew virtually little about the French, I must tell you. I lost the ability to speak Ukrainian probably around the age of 8 or 10. It was only later that I decided, as did many others of Ukrainian origin, that this is a loss and that I should come back to the language and the culture; and I picked it up in a Ukrainian community where I taught among farmers, and then later at the university. Today I speak Ukrainian as fluently as English.

I would like to speak French as well but I do write in French with the assistance of those who know French. My children can speak Ukrainian to some extent but I have to see to it that they take summer school in order to maintain the knowledge of the language and the culture. The fact is that I did. I was able to learn Ukrainian here in Canada and it is not a dying language. I think it is a language that is steadily growing and I consider it to be a Canadian language. And I consider, because I pay taxes, that some of those taxes should go towards the preservation as a part of my personality and my contribution to Canada. Those taxes I think are well spent. I do not call it wasted; I call it an investment.

I am mentioning this because I happen to be a professor, too, though I teach Soviet and Russian history. But I have taught some Canadian history. I teach at the University of Ottawa which is a bilingual university. Now

[Interprétation]

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, je suis dans une situation un peu singulière. J'ai beaucoup de sympathie et de compréhension pour ce que le Professeur Decarie a présenté.

Tout d'abord, avant de vous donner mes commentaires, je vais vous dire que c'est la première fois que je visite Charlottetown. Pour moi, c'est le berceau de la Confédération. Et je me rappellerai toujours les mots qui sont inscrits sur une des plaques, qui dit que les Pères de la Confédération ont bâti mieux qu'ils ne le croyaient. C'est peut-être vrai. Et je crois qu'ils ont eu recours à la bonne volonté, la discussion, le dialogue, le multilogue, et, en fin de compte, au compromis raisonnable.

C'est justement ce que nous faisons, à l'heure actuelle, dans un pays qui a changé du tout au tout, au cours des derniers cent ans. Moi-même je viens de l'autre côté du pays qui est presque inconnu de cette partie du Canada. Je fais partie de cette population où le français et l'anglais ne sont pas des langues prédominantes. J'habite une partie du pays, les provinces des Prairies, où 50 p. 100 au moins de la population ne sont ni de souche britannique, ni de souche française.

Je dis «britannique» car je ne veux pas insulter ceux d'origine écossaise, galloise ou anglaise, comme cela n'est arrivé. Cette idée d'anglais ne m'est venue qu'à mon arrivée au Québec, en 1964, où certains de mes collègues français m'ont appelé «anglais» parce que je parlais cette langue.

Vous voyez? Il se trouve que je suis de souche ukrainienne. Il y a bien des origines représentées au Canada et c'est de ça que je veux parler très brièvement avec le Professeur.

Je crois que beaucoup de ces choses ne figurent pas dans l'histoire du Canada—même s'il y a des livres écrits là-dessus. Cela ne fait toujours pas partie de l'histoire du Canada. En conséquence, il y a différentes interprétations de la question et plusieurs d'entre nous peuvent se demander où est le problème.

Moi-même j'ai été élevé en Canadien. Je connaissais très peu de choses sur les Français je vous l'avoue. J'ai oublié l'ukrainien vers l'âge de huit ou dix ans. Et ce n'est que plus tard, que j'ai décidé comme tant d'autres de race ukrainienne, que c'était pour moi une perte et qu'il faudrait que je revienne à ma langue et à ma culture; et j'ai réappris la langue dans une communauté ukrainienne où j'enseignais à des agriculteurs, et plus tard à l'Université. Aujourd'hui je parle l'ukrainien aussi couramment que l'anglais.

J'aimerais parler le français aussi bien, mais j'écris le français moyennant l'assistance de ceux qui connaissent la langue. Mes enfants parlent ukrainien dans une certaine mesure, mais je dois veiller à les envoyer à des écoles d'été pour qu'ils retiennent leur langue et leur culture. C'est ce que j'ai fait. J'ai dû apprendre l'ukrainien ici au Canada, et ce n'est pas une langue en voie de disparition. C'est une langue qui croît sans cesse et, à mon avis, c'est une langue canadienne. Et parce que je paie des impôts, je crois qu'une partie de mon impôt doit servir à la préserver. Je crois que ce sont des impôts bien placés. Ce n'est pas perdu, c'est un investissement.

Je mentionne cela parce que je suis également professeur à l'Université, où j'enseigne l'histoire de la Russie et de l'Union soviétique, mais j'ai également enseigné

[Text]

we are giving a course there on Canadian ethnic groups. It is only coming into its own.

Why should the Ukrainians not be given certain rights here in Canada? We have been here 80 years. Most of those of Ukrainian origin are born here in Canada. They understand much better than I did in my youth that there is a French problem today and they are very sympathetic.

One of the first things I did when I got into the Senate was to say, "I do not know that I can win any rights for the Ukrainian language, but certainly my French people of Manitoba deserve to be rated equally—their language, their culture". I fought for their rights and I saw what happened as they grew. Today, French is taught from Grade 1 and it is taught in French in the schools of Manitoba; and it is going to be done right across the country.

We see this process taking place, and I must state too that this started with this so-called quiet revolution in Quebec around 1960. This is the revolution that went on and it has affected us in Western Canada. We admired these people who were attempting to institute the fact that culture is so important in our lives today. This idea of culture now emanates right throughout Canada.

You smiled, when I said that the Ukrainian Canadians should have certain rights?

Professor Decarie: It was a smile of some agreement.

Senator Yuzyk: Of agreement? Well, I am glad to hear that.

Professor Decarie: Some agreement.

Senator Yuzyk: In so-called English Canada they have been making their own progress. I have counted at least 94 of Ukrainian origin who have been legislators here in Canada, many of them Ministers. I do not think the West would be surprised if there was someone of Ukrainian origin a premier of one of the provinces. Of those of non-British and non-French origin, we have Premier Schreyer in Manitoba. His cabinet, I would say, reflects the population: there are those of many origins in his cabinet and Canada did not go to the dogs.

Then we have Premier Strom in Alberta; and the Lieutenant-Governor of Saskatchewan is of Ukrainian origin, for the first time. This is what is happening in Canada. This is a new Canada; Canada is on the move.

Mr. Osler: And we have some senators.

Senator Yuzyk: Thank you; and probably there will be more senators.

An hon. Member: And members.

Senator Yuzyk: And members of Parliament. But what I want to state is this, that probably a lot of our trouble stems from the lack of knowledge that we have. We have to make available to our population from one end of Canada to the other, the basic knowledge that we are building a great country together. All of these people

[Interpretation]

l'histoire du Canada. J'enseigne à l'Université d'Ottawa qui est une université bilingue. Nous y donnons un cours sur les groupes ethniques du Canada. C'est un cours tout nouveau.

Pourquoi les Ukrainiens n'auraient-ils pas certains des droits ici au Canada? Nous sommes ici depuis 80 ans. La plupart des Ukrainiens sont nés au Canada. La plupart d'entre eux comprennent beaucoup mieux aujourd'hui que moi dans ma jeunesse qu'il y a un problème français et ils y sont très sympathisants.

Et l'une des premières choses que j'ai faites lorsque je suis devenu sénateur a été de dire: «Je ne sais si je puis obtenir des droits pour la langue ukrainienne, mais mes concitoyens français du Manitoba doivent avoir des droits égaux pour leur langue et leur culture. J'ai lutté pour eux. J'ai vu ce qui est arrivé. Aujourd'hui, on enseigne le français dès la première année dans les écoles du Manitoba et ça va se faire partout dans le pays.

Nous voyons cela se produire et je dois ajouter que tout cela a commencé avec la soi-disant révolution tranquille du Québec vers 1960. C'est la révolution qui s'est faite et qui nous a touchés, dans l'Ouest du Canada. Nous admirons ces gens qui ont essayé d'imposer le fait que leur culture est très importante dans notre vie aujourd'hui. Et cette idée de culture se propage actuellement dans tout le Canada.

Vous souriez quand je dis que les Ukrainiens devraient avoir certains droits?

M. Décarie: C'était un sourire de sympathie.

Le sénateur Yuzyk: De sympathie? Ça fait plaisir à voir.

M. Décarie: Une certaine sympathie.

Le sénateur Yuzyk: Dans le soi-disant Canada anglais, il y a eu des progrès de faits. J'ai compté au moins 94 personnes d'origine ukrainienne qui ont été élues à des postes public au Canada, dont un grand nombre comme ministres. Je ne pense pas que dans l'Ouest, on soit surpris de voir un jour un Premier ministre provincial d'origine ukrainienne. Parmi ceux qui ne sont ni d'origine britannique, ni d'origine française nous avons le Premier ministre Schreyer, au Manitoba, dont le Cabinet reflète la composition de la population: Il y a des gens de diverses origines dans le Cabinet de M. Schreyer et on n'a pas pour autant négligé le Canada.

Il y a le Premier ministre Strom, en Alberta; le lieutenant-gouverneur de Saskatchewan qui est le premier d'origine ukrainienne. C'est ce qui se passe au Canada. C'est un Canada nouveau, un Canada en progrès.

M. Osler: Et nous avons quelques sénateurs.

Le sénateur Yuzyk: Merci, et il y en aura probablement davantage.

Une voix: Et des députés.

Le sénateur Yuzyk: Et des membres du Parlement. Mais voici ce que je veux dire maintenant. Une grande partie de nos difficultés est due à notre manque de connaissance. Nous devons faire savoir à notre population, d'un bout à l'autre du Canada que nous construisons ensemble une grande nation. Chacun doit se sentir chez

[Texte]

must feel at home, not only those of so-called English origin and French origin but all of us.

Our solutions will have to be based much more broadly, more than just on bi-culturalism. Probably this is my question: it will have to be on the basis of multi-culturalism. The politicians know that because they are confronted with it almost daily in many areas of Canada, perhaps not so much here because this is a remote part of Canada. I think we have to find ways and means of getting together now. We did all this without the constitution. We have won a lot of these rights; the provinces have given rights.

I should state, and this is very important, that the Province of Manitoba has recognized the right for anyone who wants to learn Ukrainian to start at Grade 1 at the public schools. Ukrainian is taught, and German, Icelandic and Norwegian in some cases—in Saskatchewan and Alberta, from Grade 7. I am sure it will start at Grade 1 which is the proper place for languages to begin to be taught, without reference to the constitution.

That is another process, this is what we call the political process, that should make it possible within the constitution that we are thinking of. I had brought up the idea even when I supported the Official Languages Bill, and there was quite a debate, that we have now recognized French as an official language. It will still take a while before the stigma will go off, that it is a secondary language. It will take a little while but that is going to take place.

I have suggested also that we should give some kind of status to these other languages that are Canadian languages, that are spoken by those who are born here in Canada, that they should have some kind of vitality in a multi-cultural world.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you give your question for Professor Decarie to comment on?

Senator Yuzyk: I thought I would have to state this, Mr. Chairman, because this information probably has not been available to the citizens of Prince Edward Island.

Here is my question. We hear from one end of Canada to the other about the fact of the Bill of Rights. A Bill of Rights recognizes certain rights for individuals including cultural values. They can be enshrined in the constitution or they can be as they are now, a Canadian Bill of Rights which could be expanded. I am not going to discuss whether it should be in French or not in French.

Do you not think it could help us a great deal here in Canada towards the solution of many of what look like complicated problems—which we, in Western Canada, do not consider are too complicated because we have found ways and means of helping to solve them—if we could embody some of this right in the Bill of Rights? This would perhaps take away some of the stigma, as you say, of the humiliation of conquest.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Decarie, would you care to make a final comment?

Professor Decarie: Were you going to act brief?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will.

[Interprétation]

soi, pas seulement ceux qui sont d'origine britannique ou française, chacun.

Nos solutions devront reposer sur une base beaucoup plus vaste que le simple biculturalisme; elles devraient reposer sur un multiculturalisme. Les hommes politiques le savent car c'est un problème auquel ils sont pratiquement en butte quotidiennement dans bien des coins du pays, peut-être moins ici qu'ailleurs, car nous sommes une région éloignée. Je pense qu'il faut trouver des moyens de nous regrouper, de nous réunir. Nous avons fait tout ceci dans la Constitution. Nous avons gagné une grande partie de ces droits; on a donné des droits aux provinces.

Il faudrait préciser aussi, et ceci est très important, que la province du Manitoba a maintenant reconnu le droit d'apprendre l'ukrainien à partir de la première année dans les écoles publiques. En Saskatchewan et en Alberta, on enseigne l'ukrainien, l'allemand et dans certains cas l'islandais et le norvégien à partir de la 7^e année. Je suis sûr qu'on les y enseignera en première année, ce qui est le meilleur moment, sans qu'on parle du tout de la Constitution.

Et c'est ce qu'on appelle justement le processus politique, qui devrait rendre cela possible dans le cadre de la Constitution que nous envisageons. J'ai soulevé cette idée lorsque je préchais en faveur du Bill sur les langues officielles et cela a suscité pas mal de discussion, le français était désormais langue officielle. Cela prendra un certain temps avant que l'on accepte de la reconnaître comme tel, mais on y viendra. J'ai laissé entendre aussi qu'il fallait donner un certain statut à ces autres langues qui sont canadiennes, qui sont parlées par des natifs du Canada et qui devraient jouer un certain rôle dans un monde multiculturel.

Le coprésident (M. MacGuigan): Poseriez-vous votre question au professeur Décarie pour qu'il puisse y répondre?

Le sénateur Yuzyk: Je pensais devoir faire ce préambule, monsieur le président, car les citoyens de l'Île du Prince-Édouard n'ont probablement pas accès à ces renseignements.

Voici ma question. D'un bout à l'autre du Canada, on entend parler de la Déclaration des droits de l'homme. C'est une Déclaration qui reconnaît certains droits aux individus, valeurs culturelles y comprises. Ces droits peuvent être insérés dans la Constitution ou dans une Déclaration des droits de l'homme qui peut être augmentée comme c'est le cas pour nous.

Je ne vais pas essayer de savoir si elle devrait être rédigée en anglais ou en français. Ne pensez-vous pas qu'il serait très utile de pouvoir insérer en partie ce droit dans la Déclaration des droits de l'homme, en vue de régler les problèmes qui nous semblent complexes, que nous dans l'Ouest ne jugeons pas trop compliqués, car nous avons trouvé des moyens de les régler. Ceci pourrait peut-être supprimer en partie l'humiliation de la conquête.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Décarie, voulez-vous faire un dernier commentaire?

M. Décarie: Plutôt bref?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

[Text]

Professor Decarie: I agree with almost everything you say though, of course, when a culture is established in Canada it is no longer really a Ukrainian culture. It is modified as the French has been and as the English has been.

Senator Yuzyk: I agree with you.

Professor Decarie: I do not have any quarrel with any of that, though I am perhaps more pessimistic about the viability of this sort of thing over the long term. But if it is viable, I only suggest what I suggested before that, if you went beyond the question of encouraging cultural developments and went to the point of somehow enshrining the use of other languages as official languages, or as working languages, then I think you would create some very severe problems indeed.

Senator Yuzyk: I do not consider these as being official languages.

Professor Decarie: Well, on that level, fine. Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think I should extend a final invitation to anyone from the floor if there is a very brief comment or question. Dr. Maloney? Knowing Dr. Maloney I fear that he may not be brief, but I am sure it will be interesting. Dr. Maloney is the Minister of Health and Welfare for Prince Edward Island.

Dr. Maloney: I just wanted to make two or three observations as a private citizen this time, and as one who is a native of Quebec and spent many of his young years there.

First, I would like to disagree with Professor Decarie but at least compliment him on the fact that he attempted a diagnosis. I think one of the problems in Canada is that the English-speaking portion of Canada does not really know what Quebec wants. There is a tremendous fund of goodwill if one goes across Canada among the English-speaking people of Canada toward Quebec, but they do not know what it is that Quebec wants.

If one took that the problem of Quebec was, as Professor Decarie said, basically a feeling of inferiority resulting from the conquest and so on, then the treatment of this would be by some form of provincial or group psychotherapy, and you know what the results of that prolonged psycho-analysis usually is—you end up with a zombi. This is the history of long psychotherapy, is it not?

The other thing is that it is a very fatalistic attitude towards the problem because it is almost as if you are playing a bridge hand and there are four ways in which you can get the king and queen. You never assume that you are going to lose; you play it that you are going to win. You must do this with Quebec.

The third thing about it is that it assumes that the problem that Quebec presents, or that Canada presents versus Quebec, is inherently within Quebec. I do not think that the people in Quebec would agree with this. I think what we must find out is a diagnosis, an articulation of what the problem is as Quebec sees it, and then take the goodwill that we have toward Quebec, and try and manifest that and structure it in a way that we can reduce the problem for them.

[Interpretation]

M. Décarie: Eh bien, je suis d'accord avec la plupart des choses qui ont été dites, bien qu'une culture établie au Canada ne soit plus vraiment une culture ukrainienne. Elle se trouve modifiée, comme l'ont été la culture française et la culture anglaise.

Le sénateur Yuzyk: Je suis d'accord avec vous.

M. Décarie: Je ne discute pas du fait mais je suis peut-être plus pessimiste que vous quant à la viabilité de ces cultures à longue échéance. Mais si c'est faisable, je suggère seulement la même chose qu'avant, si vous dépassez l'encouragement des développements culturels, et vous essayez d'obtenir qu'on utilise d'autres langues comme langues officielles ou comme langues de travail, eh bien, là je crois que vous allez créer des problèmes extrêmement graves.

Le sénateur Yuzyk: Ce ne serait pas nécessairement des langues officielles.

M. Décarie: A ce niveau alors, c'est très bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que je vais inviter le parquet maintenant, à faire un bref commentaire. Monsieur Maloney? Connaissant M. Maloney, j'ai peur qu'il ne soit pas très bref, mais je suis sûr que ce sera intéressant. M. Maloney est ministre de la Santé et du Bien-être pour l'Île du Prince-Édouard.

M. Maloney: J'ai deux ou trois observations à faire à titre de citoyen, cette fois-ci et en tant que natif du Québec, où j'ai passé une grande partie de ma jeunesse.

En premier lieu, je ne suis pas d'accord avec le Professeur Décarie, mais je le félicite du fait qu'il ait essayé de diagnostiquer le problème. Un de nos problèmes tient au fait que les anglophones canadiens ne savent pas vraiment ce que le Québec veut. Il y a beaucoup de bonne volonté chez les anglophones canadiens envers le Québec, mais ils ne savent pas ce que le Québec veut.

Comme l'a dit le Professeur Décarie il s'agit d'un complexe d'infériorité provenant de la Conquête. Je pense que la solution serait une psychothérapie de groupe ou psychothérapie provinciale, et vous savez qu'avec une psycho-analyse prolongée on se retrouve finalement avec un Zombi—il s'agit bien d'une psychothérapie prolongée n'est-ce pas?

Deuxièmement c'est une attitude assez fataliste face au problème. C'est exactement comme si vous jouiez au bridge et vous avez quatre façons de prendre le roi et la reine. Vous ne parlez jamais du principe que vous allez perdre, vous présumez que vous allez gagner. Vous jouez comme si vous alliez gagner. Il faut avoir la même attitude avec le Québec.

Troisièmement ou part du principe que le problème québécois, ou le problème Canada-Québec est intrinsèque à ce que veulent les Québécois. Je ne crois pas que les Québécois acceptent ceci. Je pense que nous devons trouver un diagnostic, une articulation du problème tel que le Québec l'envisage et avec la bonne volonté qui nous anime envers le Québec, essayer de le concrétiser et de la structurer de façon à réduire le problème pour les Québécois.

[Texte]

The other thing I would say is that if it should turn out that this is some form of cultural difference that they wish enshrined, I see no problem at all in putting this into effect in Canada, indeed without ever even putting it into the constitution.

You already have the regional economic disparities recognized by the ten premiers and acted upon; you will very shortly see the recognition of regional social disparity—and I am sure you people know what I mean by that, where poor provinces do not have the resources towards bringing up the Canada Assistance Act—and you can put this in without any problem. If it is a cultural disparity, there is no reason why this should not operate in the same way.

The last thing I would like to say is that I think it is an error to ever put together bilingualism and biculturalism. The title of this royal commission was a mistake. They are two totally different things; these are apples and oranges grouped together. Biculturalism, in fact, multi- or poly-culturalism, is the easiest thing there is to sell. You do not even sell it; people buy it. If there is a new way of designing a back-scratcher in Polynesia, you can sell it at the five-and-ten every day. Anything that makes life more attractive is eagerly bought up and does not have to be sold.

When you come to the problem of bilingualism, you come to a totally different problem. Essentially this is an insoluble problem. People as far as I know have never solved this problem historically; it is a problem that results from the fact of 5 or 6 million people existing among 240 million people speaking another language.

Bilingualism as a doctrine in Canada, whereby everybody or most people would speak two languages, is doomed to failure before you start. I agree with Professor Decarie on this completely. I speak as one who could speak French, and who in just getting away from that milieu then lost the ability to speak French. There is a rule of thumb that, unless you speak another language twice a week—and not only deal with practical things like seeking out a storekeeper who is French and asking for your vegetables, you must speak about ideas at least twice a week—you are no longer fluent in that language at all.

Therefore, this is an anti-evolutionary trend on which to put out too much of our resources. I do not want to be misunderstood on this. I do not mean that one should, in any way, not go along with and indeed encourage the efforts that are now being made in Quebec and in the rest of Canada. I agree wholeheartedly with this. But to assume we can ever go beyond that, we are beating our heads against a brick wall.

Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, of the Committee, as I assumed, we could start the evening over again with Dr. Maloney's comments. In fact, if he had made that brief at the beginning, we would never have got to Professor Decarie. But we are grateful for his words.

I do not think that at this stage we can entertain any further debate, much as I know you may have been provoked.

[Interprétation]

J'en arrive à mon deuxième point. S'il se trouve qu'il s'agit d'une forme de différence culturelle qu'ils veulent insérer dans la Constitution, je pense qu'il n'y a pas de problème à le faire appliquer au Canada, sans qu'on ait même besoin de le mettre dans la Constitution.

Vous avez déjà des disparités économiques régionales qui sont reconnues par les dix Premiers ministres et dont ils tiennent compte; vous verrez très bientôt la reconnaissance des écarts socio-économiques régionaux et je suis sûr que vous savez de quoi je parle; quand les provinces pauvres n'ont pas les ressources suffisantes pour adopter la loi d'aide du Canada et ça s'ajoute à tous les problèmes. S'il y a une disparité culturelle, je ne vois pas pourquoi elle se ferait sentir différemment.

Enfin, je pense que c'est une erreur de toujours regrouper biculturalisme et bilinguisme. Le titre de cette Commission royale d'enquête était vraiment une erreur. Ce sont deux choses très différentes: des oranges et des pommes qu'on a mises ensemble. Le biculturalisme, ou plutôt le multi- ou poli-culturalisme, est le produit le plus facile à vendre. Il n'est même pas nécessaire de faire l'article; les gens l'achètent d'eux-mêmes. Si on trouve un nouveau nom pour les gratte-ciel en Polynésie, on en vendra tous les jours aux «cinq cennes».—Tout ce qui évidemment rend la vie plus facile n'a pas à être vendu: on s'arrache ces choses-là.

Lorsque vous parlez de bilinguisme, c'est un problème très différent. Essentiellement, c'est un problème insoluble. Autant que je sache les gens n'ont jamais réglé ce problème historiquement. C'est un problème qui découle du fait que 5 ou 6 millions de personnes vivent parmi 240 millions de personnes parlant une autre langue.

Au Canada, le bilinguisme est une doctrine selon laquelle la plupart des gens sinon tous parlent deux langues, et qui est vouée à l'échec dès le départ. Je suis tout à fait d'accord là-dessus avec le professeur Décarie. Je parle en mon nom comme quelqu'un qui pourrait parler français et qui l'oublie simplement parce qu'il change de milieu. En règle générale, si vous ne pratiquez votre deuxième langue deux fois par semaine—et pas seulement le côté pratique qui consiste à trouver un commerçant français et à acheter vos légumes chez lui; vous devez parler de vos idées au moins deux fois par semaine—vous ne pouvez plus parler cette langue couramment.

Il y a toute une tendance anti-évolution qui vise à sortir une trop grande partie de nos ressources. Je ne voudrais pas qu'on se méprenne. Je le dis pas du tout qu'il faut contrarier mais encourager les efforts que l'on déploie aujourd'hui dans le Québec et dans le reste du Canada. Je suis parfaitement d'accord là-dessus. Mais si on pense qu'on pourra aller plus loin, c'est comme si nous nous cognions la tête contre un mur de brique.

Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs les députés, comme je l'envisageais, nous pourrions ouvrir la séance de ce soir par les commentaires de M. Maloney. En fait, s'il avait présenté le mémoire au début, nous n'aurions jamais pu entendre le Professeur Décarie que nous remercions de ses commentaires.

Je ne pense pas que l'on puisse débattre davantage la question, pour le moment pour autant que vous ayez essayé de le faire.

Mrs. Kathleen MacLelland (Private Citizen, Charlottetown, Prince Edward Island): Mr. Chairman, we did hear from one honourable member about "rep by pop" but how about "rep by Mom"?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you come to the microphone, please? We are indeed very pleased to have a woman address us.

• 2235

Mrs. Kathleen MacLelland (Private Citizen, Charlottetown, Prince Edward Island): Mrs. Kathleen MacLelland.

The reason I attended the hearing tonight and brought my sometimes-spoiled brats with me—who have got spanked—was because I was interested in the name of the Clerk, Mr. Michael Kirby. I am wondering whether he is the same gentleman who was a skater at one time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): He would like me to say that he is very skilled at skating on thin ice but he is not the skater you have in mind.

Mrs. MacLelland: I would like to speak in defence of having learned French in school in British Columbia and Alberta. If it was not for that French that I had learned out there we would still be stuck in a snowbank in Rivière-du-Loup.

Also, I have English-speaking friends in the Montreal area. As a matter of fact, my father was a Montrealer. I was born in British Columbia and my mother was a Liverpudlian, so how is that for a mosaic? Anyway, I have friends in the Montreal area and they can parlez vous le ding dong like nothing on earth. So, Professor Decarie, I think that perhaps you did not run across as many as you could have.

Also, in connection with Dr. Dewar's remark on the economy, I am interested in agriculture because my husband is a farmer and I might refer the Committee to the Task Force on Agriculture Report by Dr. McFarlane. As a matter of fact, Dr. McFarlane referred to it as a best seller, but there were only a certain number of copies printed and not all farmers or people interested were able to get copies of the report. This report is to be discussed further at an agricultural congress in Ottawa.

Again, referring to rep by pop, and perhaps I am digressing from the Constitution, but this "rep by pop" is bothering me: rep by pop, 40 from Ontario and maybe—maybe—P.E.I. will be able to get 4 to go to this meeting, and Ontario is just waiting to pick up whatever seats have been allotted to P.E.I. I understand.

That brings up the question of—let us forget the Plains of Abraham—but how about the chicken and egg war? How about it Manitoba?

The real reason why I wanted to come to this hearing was to find out what are orders-in-council and how do they affect me and my children and my husband, or anyone who is of voting age. If we vote for something how can a government turn around by order-in-council and nullify a vote which has happened? In fact, it was in the year that the Human Rights Act was declared in Prince Edward Island. I do not know whether this is a constitutional matter or question, but I would like to

Mme Kathleen MacLelland (citoyenne de Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard): Monsieur le président, un des députés nous a parlé de la «rep by Pop» que dites-vous de la «rep by Mom?»

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourriez-vous venir au micro s'il vous plaît? Nous sommes très heureux qu'une femme s'adresse à nous.

Mme Kathleen MacLelland (citoyenne de Charlottetown (Î.-P.-É.)): La raison pour laquelle je suis venue ici ce soir, est l'intérêt que je porte au nom du greffier Michael Kirby. Je me demande s'il est le même homme qui fut jadis un patineur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il aimerait peut-être que je dise qu'il est un très habile patineur sur une mince couche glacée mais il n'est pas celui que vous croyez.

Mme MacLelland: Donc, je voudrais défendre ici le fait que j'ai appris le français en Colombie-Britannique et en Alberta.

J'ai des amis de langue anglaise à Montréal. De fait, mon père est Montréalais. Je suis née en Colombie-Britannique et ma mère vient de Liverpool. Quoi qu'il en soit, j'ai des amis à Montréal qui parlent très bien le français. Professeur Décarie, je crois donc que vous n'avez peut-être pas visité autant d'endroits que vous auriez pu.

En ce qui concerne les propos de M. Dewar sur l'économie, je m'intéresse à l'agriculture car mon mari est cultivateur et il y a un rapport du groupe d'études sur l'agriculture de M. McFarlane auquel je puis vous renvoyer. Comme il n'y a qu'un petit nombre d'exemplaires de ce rapport qui fut imprimé, nous n'avons pu en obtenir une copie. On doit l'étudier lors d'un congrès à Ottawa.

En nous référant à nouveau à la formule «représentation par population», et je m'éloigne peut-être de la Constitution, cette formule m'inquiète: 40 de l'Ontario et il est possible que l'Île-du-Prince-Édouard ait quatre représentants à cette réunion à Ottawa. Et l'Ontario, justement, attend l'occasion de prendre tous les sièges qui ont été attribués à l'Île-du-Prince-Édouard.

Et ceci soulève la question. Oublions les Plaines d'Abraham et que dire maintenant de la devinette de la poule et de l'œuf? Qu'en est-il du Manitoba?

Je voulais savoir ce soir qu'est-ce que c'était des décrets du conseil et comment me touchent-ils moi et ma famille et tous ceux qui ont droit de vote. Si nous votons pour quelque chose, par exemple, comment un gouvernement peut-il, par décret du conseil, annuler un vote comme ceci s'est produit? De fait ceci s'est passé lorsqu'on a décrété la «Human Rights Act» dans l'Île-du-Prince-Édouard. Je ne sais pas si c'est une question constitutionnelle mais je voudrais savoir ce qu'est un décret du conseil. J'ai demandé à mon professeur d'histoire et j'ai consulté à la bibliothèque un manuel d'histoire, mais je ne peux pas trouver de définition au sujet des décrets

[Texte]

know what an order-in-council is. I asked my daughter's history teacher. I got a trite meaning. I looked it up in the library in somebody's historical manual—Cross or Black or somebody—and I could not find anything about order-in-council that came through. That is my question, please. Could somebody explain how an order-in-council works on an ordinary voter? Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, perhaps I can offer a brief comment on the question and then Mrs. MacLellan might like to discuss the matter further afterwards in more detail with regard to the particular problem she refers to.

An order-in-council is simply an order made by the Governor in Council which is just a more complicated name for the Cabinet. So it is an order made by the Cabinet and it may be an order which has rather broad effects, not just concerning an appointment, for instance, which is the kind of thing for which an order-in-council is often used, but it may also be a kind of law. Seventy per cent of the statutes of Canada specifically allow the Cabinet or other officials to make orders-in-council to fill in the details in the law. This is basically the purpose of orders-in-council, to deal with matters which are too narrow, too small, for Parliament to deal with. I think that any further elucidation we might have on the subject could come after the meeting.

Mr. Lachance: This does not apply only to the federal government, but also to the provincial governments.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, it does apply to the provincial governments.

Perhaps it is only fitting that we should allow a final word on this subject, which is a very complicated one, to a woman. I think Mrs. MacLellan's comments will be our last for the evening.

I would only say, by way of personal comment on Professor Decarie's brief, that I wonder if he might not have stated the situation more accurately if instead of talking about the kind of conscious complex respecting the conquest he had not been talking about the human unconscious and he had got into psychology and Carl Jung and had talked to us along those lines. However, he did not do it that way and he has very ably defended the brief as he has put it, not perhaps without having some incursions made on the validity of his thesis, but he has certainly provided us with a very stimulating evening.

We are, as you will recognize from having seen our format in action, somewhat passive in the hands of those who appear before us. We discuss the subjects presented by those who choose to present briefs or those who choose to speak from the floor, but as you have also learned from tonight's format, we sometimes wander far afield and I think this is probably the way in which good discussions usually occur.

We are most grateful to Professor Decarie. I am sure he did not realize when he came up here at 7.30 p.m. that he was going to be here more than 3 hours and being most of that time the central figure in the room. This is quite an ordeal and the Committee is very grateful that he has come forward as a witness and has assisted us in this way. Thank you very much, Professor Decarie.

[Interprétation]

du conseil. Est-ce que quelqu'un peut m'expliquer comment fonctionne un décret du conseil? Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bref commentaire sur cette question. Et ensuite, madame MacLellan aimerait peut-être discuter de cette question de façon plus en détail en ce qui concerne les questions que vous avez soulevées.

Un décret du conseil est un décret adopté par le gouverneur en conseil qui... C'est un ordre du cabinet et c'est un décret qui peut avoir une portée générale non seulement concernant la nomination par exemple, ce genre de choses par exemple. Mais ce peut être une loi. 70 p. 100 des statuts du Canada permettent au cabinet ou à d'autres hauts fonctionnaires d'adopter les décrets du conseil pour compléter les modalités d'application d'une loi. Voilà pourquoi on adopte les décrets du conseil. Il s'agit de s'occuper de questions trop étroites, trop mineures pour que le Parlement s'en occupe. Je pense que toute autre discussion pourrait se faire après la réunion.

M. Lachance: Ceci ne s'applique pas seulement pour le fédéral mais également pour les provinces.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ceci s'applique aux gouvernements provinciaux, en effet.

Je pense que l'on pourrait permettre enfin un dernier mot. C'est très bien de permettre à une femme de terminer la séance et ce seront nos derniers commentaires pour ce soir.

Je puis ajouter ici en ce qui concerne le mémoire du professeur Décarie, au lieu de parler du type complexe que nous avons en ce qui concerne la conquête, n'aurait-il pas pu parler de l'inconscience humaine en ce qui concerne la psychologie de Carl Jung et il n'a pas procédé ainsi. Et il a pu défendre le mémoire qu'il nous a présenté non peut-être, sans avoir fait quelques sorties appuyant la validité de sa thèse, mais il nous a en tout cas assuré une soirée stimulante.

Nous avons discuté de cette question présentée par ceux qui ont voulu venir ici nous présenter des mémoires ou qui ont participé aux délibérations du parquet. Mais vous avez appris, d'après notre formule de ce soir, que c'est la façon bien sûr de tenir de bonnes discussions et de bons dialogues.

Je suis heureux que le professeur Décarie soit venu. Il ne se rendait pas compte peut-être qu'il siégerait ici pendant un peu plus de trois heures, et qu'il serait sur la sellette tout ce temps. C'est sans doute une tâche considérable et nous lui en sommes reconnaissants.

[Text]

To the Committee I would say that the next meeting will be in Ottawa on Tuesday afternoon, in case you do not get your notices in time. Thank you, citizens of Charlottetown and Prince Edward Island for participating in our meeting.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

Donc, la prochaine réunion aura lieu à Ottawa, mardi après-midi. Merci, citoyens de Charlottetown et de l'île du Prince-Édouard d'avoir bien voulu participer à notre réunion.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Issue No. 6

Tuesday, October 27, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 6

Le mardi 27 octobre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

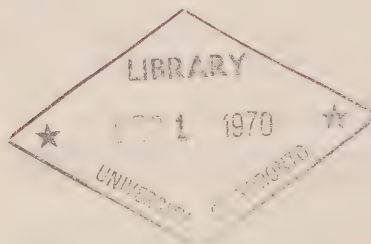
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session
Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la
vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Giguère
Fergusson	Grosart
Flynn	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Fairweather
Allmand	Forget
Asselin	Gibson
Brewin	Guay (<i>Lévis</i>)
Dinsdale	

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Langlois	Thompson
McDonald (<i>Moosomin</i>)	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hogarth	McQuaid
Hopkins	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Guay (*Lévis*) and Forget replaced Messrs.
Lachance and Breau on October 27, 1970.

Conformément à l'article 65(4) b) du Règlement

MM. Guay (*Lévis*) et Forget remplacent MM.
Lachance et Breau le 27 octobre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

(8)

Tuesday, October 27, 1970.

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3.40 p.m. The Joint Chairman Mr. MacGuigan presided.

Members present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Fergusson, Cameron, Giguère, Lamontagne and Yuzyk. (5)

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Hogarth, Lachance, MacGuigan, Marceau, McNulty, McQuaid and Osler. (13)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Forsey.

Attending: David L. McWilliam, Legal Advisor; Mr. Jacques Malouin, Economic Advisor.

Witness: Professor William L. Lederman, Faculty of Law, Queen's University, Kingston, Ontario.

The Joint Chairman welcomed and introduced Professor William L. Lederman.

Professor Lederman read into the record a prepared statement entitled "Co-operative Federalism, Constitution Revision and Parliamentary Government".

During the question period that followed, Professor Lederman referred to a paper entitled "A Memorandum concerning Housing, Urban Development and the Constitution of Canada" prepared jointly by Professor F. R. Scott of McGill University and himself for the Task Force on Housing, headed by the Minister of Transport, which memorandum was subsequently tabled in the House of Commons on June 20, 1969. He also mentioned an article entitled "Thoughts on Reform of the Supreme Court" which he had prepared for the Alberta Law Review. At the request of the members, the joint clerk was asked to procure copies of these two articles for distribution to the Committee.

At the conclusion of the question period, the Joint Chairman expressed his sincere appreciation to Professor Lederman for his fine contribution.

At 5.55 p.m. the Joint Chairman adjourned the Meeting to 8.30 p.m. this day.

EVENING MEETING

(9)

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day, *in camera*, at 8:55 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

22978-1½

PROCÈS-VERBAL

(8)

Le mardi 27 octobre 1970.

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 3 h 40 de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: Mme Ferguson et MM. Cameron, Giguère, Lamontagne et Yuzyk. (5)

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Hogarth, Lachance, MacGuigan, Marceau, McNulty, McQuaid et Osler. (13)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'hon. sénateur Forsey.

Aussi présents: MM. David L. McWilliam, conseiller juridique; Jacques Malouin, conseiller économique.

Témoin: Le professeur William L. Lederman, faculté de droit, Université Queen, Kingston, (Ontario).

Le coprésident souhaite la bienvenue et présente le professeur William L. Lederman.

Le professeur Lederman fait lecture d'un exposé intitulé «Fédéralisme Coopératif, révision constitutionnelle et gouvernement parlementaire».

Au cours de la période de questions qui suit, le professeur Lederman se reporte à un document intitulé «Un mémoire portant sur le logement, le développement urbain et la Constitution du Canada» préparé conjointement par le professeur F. R. Scott de l'Université McGill et lui-même pour le Groupe de travail sur l'habitation, dirigé par le ministre des transports. Ce mémoire fut déposé par la suite à la Chambre des communes le 20 juin 1969. Le professeur fait aussi mention d'un article intitulé «Réforme prévue à la Cour Suprême» qu'il avait préparé pour l'*Alberta Law Review*. Les membres demandent au greffier d'obtenir des exemplaires de ces deux articles pour les distribuer aux membres du Comité.

L'interrogatoire terminé, le coprésident remercie le professeur Lederman de sa précieuse collaboration.

A 5 h 55 de l'après-midi, le coprésident lève la séance jusqu'à 8 h 30 du soir.

SÉANCE DU SOIR

(9)

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada se réunit, à huis-clos, à 8 h 55 du soir. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

[Text]

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Ferguson, Lamontagne and Yuzyk.—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Forget, Guay, Gibson, Hogarth, Hopkins, MacGuigan, Marceau, McNulty, McQuaid and Prud'homme.—(14).

Also present: From the House of Commons: Mr. Lachance.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presented a proposed schedule of Committee hearings outside of Ottawa which is as follows:

November 16-19 (Monday-Thursday), Saskatchewan: Saskatoon, Yorkton, Regina.

December 7-11 (Monday-Friday), Southern Ontario: Toronto, Hamilton, London, Windsor.

January 8-15 (Friday-Friday), British Columbia: Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops; Southern Alberta: Calgary, Lethbridge.

February 15-19 (Monday-Friday), Eastern and Northern Ontario: Kingston, Sudbury, Sault Ste. Marie, Thunder Bay.

March 15-19 (Monday-Friday), Western and Northern Quebec: Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

April 19-21 (Monday-Wednesday), Eastern Quebec: Quebec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

May 17-21 (Monday-Friday), Newfoundland: St. John's; New Brunswick: Moncton, Sackville (Mt. Allison University), Saint John, Fredericton.

June 7-11 (Monday-Friday), Northern Alberta: Edmonton; Northwest Territories: Yellowknife, Inuvik.

[Interpretation]

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. Cameron, Lamontagne et Yuzyk.—(4).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Brewin, Dinsdale, Forget, Gay, Gibson, Hogarth, Hopkins, MacGuigan, Marceau, McNulty, McQuaid et Prud'homme.—(14).

Aussi présent: M. Lachance, député.

Le coprésident, M. MacGuigan, présente un itinéraire projeté des séances du Comité à l'extérieur d'Ottawa.

Du 16 au 19 novembre (du lundi au jeudi), Saskatchewan: Saskatoon, Yorkton, Regina.

Du 7 au 11 décembre (du lundi au vendredi), Sud de l'Ontario: Toronto, Hamilton, London, Windsor.

Du 8 au 15 janvier (du vendredi au vendredi), Colombie-Britannique: Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops; Le Sud de l'Alberta: Calgary, Lethbridge.

Du 15 au 19 février (du lundi au vendredi), L'Est et le Nord de l'Ontario: Kingston, Sudbury, Sault Ste-Marie, Thunder Bay.

Du 15 au 19 mars (du lundi au vendredi), L'Ouest et le Nord du Québec: Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

Du 19 au 21 avril (du lundi au vendredi), L'Est du Québec: Québec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

Du 17 au 21 mai (du lundi au vendredi), Terre-Neuve: Saint-Jean; Nouveau-Brunswick: Moncton, Sackville (Université Mt-Allison), Saint-Jean, Fredericton.

Du 7 au 11 juin (du lundi au vendredi), Le Nord de l'Alberta: Edmonton; Territoires du Nord-Ouest: Yellowknife, Inuvik.

A public meeting will also be arranged in the cities of Ottawa and Montreal on dates to be determined.

Mr. Brewin moved that the Committee adopt the proposed Committee schedule of hearings subject to subsequent review by the Committee on the recommendation of the Steering Committee.

Debate arose, and later, the question being put, the motion was adopted on the following division: YEAS 13; NAYS 2; ABSTENTIONS 1.

Ordered.—That the Committee schedule be reported to both Houses and that the report contain the substance of Mr. Brewin's motion. The joint chairman, Mr. MacGuigan, stated that it was not his intention to seek concurrence in the report.

Agreed.—That the guide-lines for the presentation of briefs prepared to help those individuals and organizations who wishes it, be adopted in principle.

Le Comité tiendra également une réunion publique à Ottawa et à Montréal à des dates qui seront annoncées plus tard.

M. Brewin propose que le Comité adopte l'itinéraire proposé des séances du Comité sous réserve de révision subséquente par le comité sur recommandation du comité de direction.

Le débat s'amorce et la proposition est ensuite mise aux voix et adoptée par 14 voix contre 2; il y a une Abstention.

Il est décidé.—que l'itinéraire du Comité soit renvoyé aux deux chambres et que le rapport contienne l'essence de la proposition de M. Brewin. Le coprésident, M. MacGuigan, déclare qu'il n'a pas l'intention de demander à la Chambre d'approuver le rapport.

Il est convenu.—que les grandes lignes qui régissent la présentation des mémoires préparés en vue d'aider ces personnes et ces organisations qui le désirent soient adoptées en principe.

[Texte]

Agreed,—That all advertisements placed by the Committee be bilingual, drawn so as to have popular appeal and be in contemporary form.

On motion of Mr. Allmand, it was

Agreed,—That reasonable travelling and living expenses and a per diem allowance be paid to expert witnesses who have been requested to appear before the Committee.

On motion of Mr. Marceau, it was

Agreed,—That the Committee request, through the Joint Chairmen that, as a matter of urgent importance, listenings aids be made available to provide simultaneous translation to audiences at public meetings of the Committee outside of Ottawa.

At 10:00 p.m. the Committee adjourned to Thursday, October 29, 1970.

[Interprétation]

Il est convenu,—que toutes les annonces faites par le Comité soient bilingues, et rédigées de façon moderne pour attirer l'attention du public.

M. Allmand propose, et il est

Convenu,—que des frais raisonnables de transport et de séjour, ainsi qu'une allocation per diem soient payés aux experts à qui on a demandé de comparaître devant le Comité.

M. Marceau propose, et il est

Convenu,—que le Comité demande, par l'entremise du coprésident que, comme question d'extrême urgence, des appareils d'écoute soient installés pour assurer une traduction simultanée aux séances publiques du Comité à l'extérieur d'Ottawa.

A 10 h du soir, la séance du Comité est levée jusqu'au jeudi 29 octobre 1970.

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, October 27, 1970

● 1539

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I think you will recall that in Whitehorse, we became somewhat concerned with the problems of when a particular territory might become a province and with the problems inherent in constitutional reform in providing for situations such as that. The witnesses who appeared before us there were most concerned with respect to the determination of the flow of dollars from the federal government to the Yukon and vice versa. I think I mentioned at the time that when we returned to Ottawa, I would move that there be a sub-committee appointed to investigate and advise the Committee as a whole as to what witnesses we might hear to determine those facts. The people there complained that they had never been given the appropriate information. I wonder if we could possibly proceed with a motion to that effect today.

● 1540

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): At the moment, Mr. Hogarth, we do not have a quorum adequate for that purpose, although it is adequate for the purpose of hearing the witness. Perhaps if I informed the Committee of what I have done since that time it would be satisfactory for now. First of all, I have asked our Economic Adviser, Mr. Malouin, to do a study for us on this point, and he showed me the first draft of the study several days ago. He will make certain revisions which I have suggested and then have it translated into English, and it will be circulated to the Committee, I suppose within a week or two. It perhaps might be worth having in the members' hands before we take any further decision about what we should do. Our Legal Adviser has been doing a summary of the government position papers which will be distributed shortly to the Committee, and now that he has finished that I have asked him to work on the legal aspect of this question. I have also invited the Minister, the Honourable Jean Chrétien, to testify before us, and he has agreed to do that, but I thought it was better for all of us if we have the Minutes for those meetings in the Yukon available before we called the Minister. The Minutes have not yet come out, although I understand from the Clerk that they should be available within a weeks or so as well.

Mr. Hogarth: That action is quite satisfactory to me and I think it meets the commitment that I put forward at that meeting. I only have one thing to add, that the reason I could not move that in Whitehouse was because we had no quorum.

I come to Ottawa and we have no quorum. In our peripatetic wanderings, I wonder in what city in Canada we will have a quorum.

An hon. Member: In Hamilton.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 27 octobre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le président, nous étions à Whitehorse, vous vous souvenez et nous nous sommes préoccupés à ce moment-là des problèmes du statut provincial accordé aux territoires qui pourraient devenir des provinces et les problèmes connexes. Les témoins qui s'étaient présentés à ce moment-là se préoccupaient surtout de la question évidemment de la rentrée des dollars venant du Trésor fédéral pour le Yukon et vice versa. Mais nous avons prévu à ce moment-là de créer un sous-comité à Ottawa qui donnerait des conseils au comité plénier en vue de déterminer quels seraient les témoins que nous pourrions entendre en rapport avec ces faits. Les gens là se plaignent qu'on ne leur donne pas les renseignements appropriés. Je voudrais donc présenter une motion à cette fin.

Le coprésident (M. MacGuigan): En ce moment-ci, monsieur Hogarth, nous n'avons pas le quorum pour adopter les résolutions, mais nous avons un quorum qui nous permet d'entendre les témoins. Primo, j'ai demandé à notre conseiller économique, M. Malouin, de faire une étude à ce sujet pour nous et il m'a montré l'avant-projet de cette étude il y a quelques jours. Il apportera certaines révisions que j'ai proposées; ensuite ce sera traduit en anglais; ce sera remis aux membres du comité d'ici une semaine ou deux, je le suppose. Alors, je pense qu'il conviendrait que les membres du Comité aient ce document en main avant d'adopter quoi que ce soit. D'autre part, notre conseiller juridique—puisqu'il a terminé maintenant—a fait un résumé des documents gouvernementaux à ce sujet qui seront maintenant distribués aux membres du Comité, et maintenant qu'il a fini ce travail, je lui ai demandé d'étudier l'aspect juridique de cette question et j'ai invité aussi M. Jean Chrétien à se présenter ici, à comparaître devant nous, et il l'a accepté. Donc, il vaudrait mieux avoir le compte rendu des réunions du Yukon avant que le ministre ne se présente ici. Le greffier me dit que nous aurons ces documents d'ici une semaine ou deux.

M. Hogarth: Ceci est satisfaisant et répond à l'engagement que j'avais pris à cette réunion. J'ajoute que si je n'avais pas pu présenter cette résolution à Whitehorse, c'est que nous n'avions pas le quorum.

Je constate qu'à Ottawa, nous n'avons pas encore de quorum. Où aurons nous le quorum? Je me demande bien dans quelle ville du Canada, dans tous ces périples, nous aurons un quorum.

Une voix: A Hamilton?

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope, gentlemen and Senator Fergusson, that we will have a quorum tonight because we do have to pass motions. Senator, would you like to chair the meeting?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I shall then proceed to introduce today's witness, Professor William R. Lederman, of the Faculty of Law of Queen's University. Professor Lederman is one of the most esteemed constitutionalists in Canada. He is a Rhodes scholar from Saskatchewan, and among many other things was for many years Dean of Law at Queen's University. He built that Law School up from its infancy to a leading position among the law schools of the country.

He has taught constitutional law and written a very great deal in the area. He has also been adviser to the Ontario Government, but I understand that he is speaking today on his own behalf and in no way on the behalf of anyone else. We are very honoured to have Professor Lederman with us. He is our first public witness in Ottawa, the first of the experts we are inviting to come to Ottawa to give us the benefit of their profound knowledge of the Constitution, and it is a great pleasure for us to have him here with us today. Professor Lederman.

Professor William R. Lederman (Faculty of Law, Queen's University): Mr. Chairman, I want to thank you very much for your introduction, and also to say that it is a great privilege to appear before this Committee. I hope that in so doing I can be helpful to you.

As your Chairman has said, I am here as a long-time student of the Constitution, speaking for myself, taking full responsibility for everything that I say in a personal way. It is true that I have had a long association with the Ontario government on the Ontario Advisory Committee on Confederation, but the terms of reference of that Committee have been that its members are free to say whatever they wish to say on their own account on any public occasion, provided they make it clear that they are speaking for themselves, and that is what I am doing.

I have prepared a short paper. Your Chairman informed me that I would have 30 to 40 minutes for an opening statement and that then there would be questions, so I thought it would be best to put the statement down carefully in writing and then, after I have given the statement—and I would like to go through it carefully—I will be quite happy to respond to any questions you wish to ask, though I do not by any means pretend that I know all the answers. That is why I say I will respond to questions rather than that I will answer them. I will try to answer as best I can, and over the whole range of constitutional matters, not just the matters I raise in my opening statement, so if you will permit me, I will proceed to the opening statement.

In Canada, we have combined parliamentary government on the British model with a federal division of legislative powers and responsibilities between the Parliament of Canada on the one hand and the respective parliaments of the 10 provinces on the other. On this constitutional basis, we face the complexities of social control through democratic government under the rule of law, in a pluralistic, industrialized and highly urbanized society covering half a continent. We have learned that,

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, j'espère que ce soir nous aurons le quorum, car nous comptons présenter des motions.

Monsieur le sénateur, voulez-vous présider la séance?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Non.

Le coprésident (M. MacGuigan): Alors, messieurs, je vais maintenant vous présenter notre témoin d'aujourd'hui, le professeur William Lederman de la Faculté de droit de l'Université Queen's. Le professeur Lederman est un des constitutionnalistes les plus estimés du Canada, c'est un boursier Rhodes de la Saskatchewan et, entre autre chose, il a été nombre d'années doyen du droit de la Faculté de droit à l'Université Queen's qu'il a créée et développée jusqu'à sa situation éminente actuelle.

Il a enseigné et écrit beaucoup dans le domaine du droit constitutionnel et il a également été conseiller auprès du gouvernement de l'Ontario mais je crois qu'aujourd'hui, il parle en son propre nom et il ne représente personne d'autre. Nous avons donc l'honneur d'accueillir ici aujourd'hui le professeur Lederman; c'est notre premier témoin public à Ottawa, le premier d'une série de spécialistes que nous invitons ici pour nous présenter leurs opinions sur la Constitution. Professeur Lederman, vous avez la parole.

M. William Lederman (Faculté de droit, Université Queen's): Monsieur le président, je tiens à vous remercier beaucoup de votre présentation. Je tiens à dire aussi que c'est pour moi un privilège de comparaître devant ce Comité et j'espère vous être utile, messieurs.

Comme votre président le dit, je suis ici en mon nom personnel, car j'étudie depuis fort longtemps la Constitution, j'assumerai toute la responsabilité de ce que je dirai au plan personnel. Il est vrai que j'ai longtemps travaillé avec le gouvernement d'Ontario auprès du conseil consultatif de l'Ontario sur la Confédération, mais le mandat de ce comité prévoit que les témoins sont libres de dire tout ce qu'ils ont à dire en leur nom en public pourvu que l'on précise bien que chacun de ces témoins parle pour lui-même en son nom personnel.

J'ai préparé, j'ai rédigé un court mémoire; votre président me dit que je pourrais faire une déclaration d'ouverture de 30 ou 40 minutes, à la suite de quoi vous poserez les questions. J'ai donc cru qu'il valait mieux rédiger soigneusement ma déclaration et—cette déclaration étant faite—je voudrais l'exposer soigneusement et ensuite nous passerons aux questions. Je serais heureux de répondre à toutes les questions que vous me poserez lorsque vous m'interrogerez mais je ne prétends pas du tout avoir réponse à tout, bien sûr. Je vais chercher à répondre aux questions le mieux possible, aux questions même portant sur tout l'ensemble du problème constitutionnel et qui pourraient d'ailleurs dépasser le cadre que j'ai établi dans mon mémoire ici. Voici maintenant ma déclaration d'ouverture.

Donc, au Canada, nous avons un gouvernement parlementaire établi sur le modèle britannique avec une division fédérale des pouvoirs et responsabilités législatifs entre le Parlement canadien d'une part et les Parlements des dix provinces de l'autre. Sur cette base constitutionnelle, nous faisons donc face à la complexité du contrôle social par l'intermédiaire du gouvernement démocratique,

[Text]

in the world of today, any federal system must in considerable degree be a co-operative federalism. Thus, in Canada we experience increasing necessity for agreements or understandings between the federal government and the provincial governments concerning specific and complementary uses of their respective powers and resources, under the present Constitution, on many particular matters.

My suggestion, if we consider carefully the reasons behind this necessity for federal-provincial agreements, is that a way seems to appear whereby, over time, we may co-ordinate the regular ongoing processes of government in Canada and the provinces with steps to clarify or change the basic federal Constitution, when the need for such steps to be taken has been specifically demonstrated. But what we see at present is that in the main the issues of constitutional revision are being approached as a separate and extraordinary matter on the one hand while, on the other hand, the regular processes of government go on, as they must, to cope with the pressing problems of today and tomorrow.

Both involve federal-provincial meetings, conferences and agreements of various kinds. Yet, for the most part, these two sets of federal-provincial activities are now running as separate operations. My proposal is that we should simply consolidate these two processes into one process. In the federal-provincial meetings and conferences that would then constitute this one process, prime ministers, ministers and senior officials in their various meetings should first consider what ought to be done and can be done by intergovernmental agreements, under the existing Constitution, to deal with urgent problems like inflation, unemployment, pollution, regional economic disparities, economic growth, urban development and so on—problems that involve both levels of government.

If satisfactory arrangements can be made for complementary action by the federal government and provincial governments on the basis of their respective existing powers and resources, this is agreed and they proceed. If not, and if it emerges that the trouble in one of these problem areas is that there are either uncertainties or deficiencies in the federal division of powers under the B.N.A. Act in this respect, then and only then does one consider a reference to the courts for clarification of the grey area or outright amendment of the Constitution in the particular respect where a defect has thus become apparent.

This would be a step-by-step process for such amendments, but by no means an unsystematic process. I would expect it to lead to some changes in the federal distribution of powers, but by no means to a wholesale rewriting of that distribution. In any event, such amendments should be the last resort and not the first consideration.

• 1550

Let me develop this theme briefly under two main headings: the first, co-operative federalism and the division of legislative powers; the second, co-operative federalism and parliamentary government.

Let us consider the first heading, then. I consider the present division of legislative powers in the B.N.A. Act as at the heart of our federal constitution and thus the nature of this division is primary in assessing the relevance of that constitution to the solution of the urgent

[Interpretation]

en vertu du principe de droit, dans une société pluraliste industrialisée et hautement urbanisée qui comprend plus de la moitié du continent. Nous avons appris dans le monde d'aujourd'hui que tout régime fédéral doit, dans une large mesure, être un fédéralisme coopératif si bien qu'au Canada, nous constatons de plus en plus qu'il faut arriver à des ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux en ce qui concerne l'utilisation spécifique et complémentaire de leurs pouvoirs et ressources respectifs aux termes de la Constitution actuelle sur plusieurs questions particulières.

Voici ce que je pense maintenant. Si nous considérons attentivement les raisons qui imposent cette nécessité d'accords fédéraux-provinciaux, il semble qu'au cours du temps, nous arriverons peut-être à coordonner le processus permanent du gouvernement du Canada et des dix provinces par des mesures en vue de préciser ou de modifier la Constitution de base fédérale lorsque le besoin d'un tel changement a été démontré clairement. Mais, ce que nous constatons à l'heure actuelle, c'est que d'une façon générale, les questions de revision constitutionnelle sont envisagées d'une façon distincte et extraordinaire, d'une part; alors que, d'autre part, le processus régulier du gouvernement se poursuit afin de faire face aux problèmes actuels de l'heure et de l'avenir.

Ceci implique évidemment des réunions, conférences et ententes fédérales-provinciales de diverses sortes. Toutefois, ces deux ensembles d'activités fédérales-provinciales poursuivent des voies distinctes ou séparées. Je pense qu'il faudrait réunir ces deux processus en un seul. Dans les réunions et conférences fédérales-provinciales qui constitueraient ce processus alors, les premiers ministres, les ministres et les hauts fonctionnaires dans leurs diverses réunions devraient d'abord étudier ce qui devrait se faire et qui peut se faire par suite d'ententes inter-gouvernementales aux termes de la Constitution actuelle afin d'étudier les problèmes urgents comme celui de l'inflation, du chômage, de la pollution, des disparités économiques régionales, de la croissance économique, du développement urbain et ainsi de suite problèmes qui impliquent les deux paliers de gouvernement.

Si des ententes satisfaisantes peuvent être faites pour que le fédéral et les provinces prennent des mesures complémentaires, selon leurs propres pouvoirs et ressources actuelles, on procède ainsi. Sinon, et s'il semble que le problème est qu'il y a des incertitudes ou des lacunes en ce qui concerne la répartition fédérale des pouvoirs aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique à ce sujet—alors et alors seulement, on pourra songer à référer la question aux tribunaux pour éclaircissement dans ces domaines ou à en arriver à des amendements de la Constitution dans ce domaine particulier lorsqu'une lacune se fait jour.

Donc, il s'agirait d'un processus, étape par étape, dans le cas de ces amendements là, mais ça ne serait pas du tout un processus non méthodique. Je m'attends à ce qu'il y ait quelques modifications de la répartition des pouvoirs fédéraux mais ça ne serait pas du tout une rédaction entière de cette répartition des pouvoirs. En tout cas, ces amendements devraient être le dernier recours et non pas la première solution considérée.

Je vais développer ce thème brièvement sous deux têtes de chapitre: d'abord, le fédéralisme coopératif et la

[Texte]

problems of modern Canada. I have also said that there is positive necessity for federal-provincial intergovernmental agreements, whereby both levels of government must act in a complementary way, if they are to deal with urgent social problems that concern them both. Yet, if we read the respective lists of federal and provincial powers in the B.N.A. Act, they purport to be mutually exclusive, with the exceptions of agriculture, immigration and pensions.

This raises a very basic question. Why would the country not be sufficiently well-governed if the federal government and the respective provincial governments each simply went about its own business properly, within the ambit of its own written list of powers and responsibilities, without reference to the other level of government? The answer is that the country would decidedly not be well-governed if this were attempted. Indeed, I question whether Canada could be held together and governed at all, today, by this approach.

The reasons for this were well explained in the Rowell-Sirois Report back in 1940, and I quote:

No amount of care in phrasing the division of powers in a federal scheme will prevent difficulty when the division comes to be applied to the variety and complexity of social relationships. The different aspects of life in a society are not insulated from one another in such a way as to make possible a mechanical application of the division of powers. There is nothing in human affairs which corresponds to the neat logical divisions found in the constitution. Therefore, attempts to exercise the powers allotted by the constitution frequently raise questions as to its meaning in relation to particular circumstances.

The superior courts have always recognized that, in wide measure, there is inevitable overlap of federal and provincial categories of powers, leading to much specific interpenetration of federal and provincial laws on the same subjects requiring social control through law. In the course of their judicial decisions on the B.N.A. Act, the judges have basically done one of two things. First they have attempted to define mutually exclusive spheres for federal and provincial powers, and they have had considerable though partial success in doing this. But where mutual exclusion did not seem feasible or proper, the courts have implied concurrency of federal and provincial power in the overlapping area with the result that either or both authorities have been permitted to legislate, provided in the latter event that their statutes did not in some way conflict, one with the other, in the common area. In the event of conflict, the judicial doctrine of dominion paramountcy is to the effect that federal legislation prevails and provincial legislation is suspended or inoperative. The interpretative course followed, then, might be summed up as follows: mutual exclusion if feasible but concurrency where necessary.

An example of the mutually exclusive result is offered by the Inter-Provincial Bus Lines case of 1954. Here the Judicial Committee of the Privy Council held that the power to regulate interprovincial or international motor vehicle enterprises carrying goods or persons across boundaries was exclusively federal, whereas the power to regulate such enterprises when they operated only within the boundaries of a single province was exclusively pro-

[Interprétation]

répartition des pouvoirs législatifs. Deuxièmement, le fédéralisme coopératif et le gouvernement parlementaire.

Premier chapitre maintenant. J'estime que la répartition actuelle des pouvoirs législatifs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est au cœur dans notre Constitution fédérale et que par conséquent la nature de cette répartition consiste surtout à évaluer l'à-propos de la Constitution en vue de répondre aux problèmes urgents du Canada moderne. J'ai dit également qu'il faut que des ententes gouvernementales fédérales-provinciales se réalisent pour que les deux gouvernements agissent de façon complémentaire s'ils veulent répondre aux problèmes sociaux que se posent aux deux gouvernements. Toutefois, si nous considérons les listes des pouvoirs fédéraux-provinciaux dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on voit qu'il s'agit de pouvoirs exclusifs sauf en ce qui concerne l'agriculture, l'immigration et les pensions.

Ceci suscite une question fondamentale: pourquoi le Canada ne serait-il pas suffisamment bien gouverné si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux respectifs s'occupaient simplement de leurs propres affaires comme il convient dans le cadre de leurs propres pouvoirs et responsabilités énumérés par écrit sans toutefois qu'on s'occupe des autres niveaux de gouvernement? La réponse c'est que le Canada, le pays ne serait absolument pas bien gouverné si on décidait de procéder ainsi. En tout cas, on pourrait se demander si le Canada pourrait rester uni et être gouverné de tout façon de nos jours en utilisant cette méthode.

En 1940 déjà le rapport Rowell-Sirois disait ce qui suit:

Peu importe évidemment que l'on soit prudent lorsqu'il s'agit de répartir les pouvoirs dans un régime fédéral, on ne peut empêcher des difficultés d'être soulevées lorsque cette division de pouvoirs est appliquée à une variété, à une complexité des relations sociales. Les divers aspects de la vie dans une société ne sont pas isolés, ce qui rend impossible en quelque sorte une application mécanique de la répartition des pouvoirs. Il n'y a rien dans les affaires humaines qui corresponde à la division logique, nette, qui se trouve dans la Constitution. Donc, toute tentative d'exercer des pouvoirs soulève des questions quant à son interprétation dans ces circonstances particulières.

Les tribunaux supérieurs ont toujours reconnu qu'il y a toujours chevauchement inévitable des catégories de pouvoirs fédéral et provinciaux et qu'il y a beaucoup d'interpénétration des lois fédérales et provinciales pour ces domaines qui exigent le contrôle social par l'entremise des lois. Dans les décisions judiciaires au sujet de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les juges ont fait deux choses: premièrement, ils ont cherché à définir des sphères mutuellement exclusives des pouvoirs fédéraux et provinciaux et, dans une large mesure, ils ont connu un succès cependant partiel. Mais cette exclusion mutuelle n'a pas toujours semblé possible et les tribunaux ont parlé évidemment de concomitance du pouvoir fédéral et provincial dans les zones de chevauchement, si bien que les deux autorités ont pu adopter dans ces cas des lois pourvu que les statuts n'entrent pas en conflit les uns avec les autres dans le domaine commun. Dans le cas de conflit, la doctrine judiciaire de la prédominance fédérale c'est que la législation fédérale prévaut et que la loi

[Text]

vincial. The former were connecting undertakings, a federal responsibility; the latter were local undertakings, a provincial responsibility.

By way of contrast in judicial interpretation, the Unconscionable Transactions Relief Act of the Province of Ontario was upheld as valid by a judicial finding of concurrency in the field of interest charges. This statute provides that, if in all the circumstances the cost of a loan is excessive and the transaction harsh and unconscionable, the courts may order the contract reformed so as to make its terms fair and reasonable.

Clearly this statute concerns the whole range of undue influence in contract, with excessive interest just one of several possible "undue" elements, and so logically falls within the provincial category of "Property and Civil Rights" under the British North America Act. Also, it is equally obvious that, in so far as it deals with interest charges, it falls within the federal category of "Interest" under the British North America Act.

Thus the statute in question has both its federal and its provincial aspects, and its validity depends, under the present system of interpretation, on determining whether one of these aspects is primary, or whether the two aspects are equivalent in their relative importance, in accordance with the social and economic responsibilities of both levels of government. If the federal aspect of interest is primary, then only the federal Parliament can enact a law dealing with interest in this way, and the provincial statute falls because it deals with interest as well as with other things. On the other hand, if the provincial aspect of interest as part of the whole picture of undue influence in contract is of equivalent importance to the federal concern with interest, then the provincial statute stands in its entirety, unless there is actually inconsistent federal legislation on interest—and the Supreme Court of Canada found this not to be so in the Ontario case.

In other words, the province is responsible for general undue influence laws in contract and no such law is complete unless it includes remedies concerning undue interest rates as well as other facets of undue influence. Hence the judicial finding that, in this context, there is a provincial power to deal with interest concurrent with the federal power. Incidentally, the decision on the Ontario Unconscionable Transactions Relief Act has very important implications. That is the decision that opened the way for the provinces to enact comprehensive schemes for the protection of consumers generally, which some of them are now doing.

The mention of consumer protection as an area where both levels of government have responsibilities under the existing constitution illustrates the main points I wish to make. The provincial aspects of consumer protection have just been mentioned. In addition to interest rates, the federal Parliament and government are also in the picture because of federal powers respecting bills of exchange, consumer credit from the chartered banks, criminally fraudulent advertising, monopolies in restraint of trade, and so on.

What emerges clearly is that both federal and provincial laws are needed, yet the two levels of government can frustrate one another, unless laws from the two sources are harmonized. This can only be done by appropriate intergovernmental agreements about the uses to

[Interpretation]

un succès cependant partial. Mais cette exclusion. Donc, cette interprétation peut être résumée comme suit: une exclusion mutuelle est possible mais concomitante au besoin.

Un exemple de ce résultat exclusif mutuellement, se présente par l'*Interprovincial Bus Line*, une affaire de 1954. Le comité judiciaire du Conseil privé avait prétendu que le pouvoir de réglementer les entreprises Interprovinciales ou Internationales de véhicules motorisés chargés du trafic des produits était exclusivement du ressort fédéral alors que le pouvoir de réglementer ces entreprises lorsqu'elles fonctionnaient dans les limites d'une seule province était exclusivement provincial. Donc, il s'agissait en quelque sorte de responsabilités fédérales dans le cas d'entreprises qui dépassaient les limites d'une province et, dans l'autre cas, c'est le contraire: provinciales.

D'autre part, la *Unconscionable Transactions Relief Act* de l'Ontario a été tenue comme valide par les juges. Cette loi porte que dans toutes les circonstances où le coût d'un prêt est excessif et lorsque la transaction est trop dure, eh bien! le tribunal peut ordonner que le contrat soit réformé de façon à ce que les conditions du prêt soient justes et raisonnables.

Donc, les intérêts prohibitifs ne sont qu'un élément indu. Et ceci se classe dans la catégorie provinciale des droits sur la propriété, des droits civils de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En outre, dans la mesure où il est question de taux d'intérêt, ceci se classe dans la catégorie fédérale des «intérêts» aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Donc, il y a aspect fédéral et provincial ici et sa validité dépend, d'après le système actuel d'interprétation, de ce que l'un de ces aspects est principal ou de ce que les deux aspects sont équivalents, dans leur importance relative, en rapport aux responsabilités sociales et économiques des deux niveaux de gouvernement. Si l'aspect fédéral de l'intérêt est principal, alors seul le Parlement fédéral peut adopter une loi traitant de l'intérêt de cette façon et la loi provinciale ne tient pas car elle traite d'intérêts et d'autres choses. D'autre part, si l'aspect provincial de l'intérêt fait partie de l'ensemble d'influences indues dans le contrat, et est équivalent à l'importance qu'accorde le fédéral à l'intérêt, le statut provincial reste entièrement applicable à moins qu'au point de vue intérêt, il y ait une législation fédérale qui entre en conflit—et la Cour suprême du Canada a déclaré que ce n'était pas le cas dans l'affaire d'Ontario.

Autrement dit, la province est responsable des lois sur les influences indues dans les contrats et aucune de ces lois n'est complète si elle ne comprend des remèdes concernant les taux d'intérêt prohibitifs et d'autres aspects d'influences indues. Donc la conclusion judiciaire dans ce contexte, c'était qu'il y avait un pouvoir provincial qui peut traiter de ces intérêts concomitants avec le pouvoir fédéral. Soit dit en passant, la décision au sujet de cette loi d'Ontario sur les transactions douteuses a une importance considérable. Ceci a permis aux provinces d'adopter des plans globaux pour la protection du consommateur en général et certaines provinces d'ailleurs se servent de ces droits actuellement.

On parle de la protection du consommateur comme domaine où les deux niveaux de gouvernement ont des responsabilités aux termes de la Constitution actuelle et

[Texte]

which each level of government will put its respective powers to provide consumer protection.

Some powers are exclusive to the federal government, others are exclusive to the provincial governments, and still others are held in common because of the overlapping of power-distributing phrases in the B.N.A. Act, as just illustrated. The co-ordinated use of all these powers is necessary to the obtaining of a comprehensive and effective scheme of legislative protection for consumers.

This is just one example. The same sort of a picture can be painted concerning other current and urgent social problem areas, like pollution of air, land and water; the quality of life in cities; all forms of communication and transportation; economic growth; and so on. We must remember then that a great deal of implied concurrency of powers is inevitable in a great many matters when we consider the interaction of the federal and provincial lists of powers in the British North America Act. Concurrency is not confined to that explicitly recognized in agriculture, immigration and pensions. That is just the tip of an iceberg.

[Interprétation]

ceci illustre les points principaux que je veux développer ici. Les aspects provinciaux concernant la protection du consommateur viennent d'être mentionnés. En plus des taux d'intérêt, le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral s'occupent également de la chose car les pouvoirs fédéraux concernant les lettres de commerce, le crédit à la consommation des banques à charte, la publicité frauduleuse, les monopoles restrictifs du commerce et ainsi de suite.

Ce qui ressort clairement, c'est que les lois fédérales et provinciales sont nécessaires mais les deux niveaux de gouvernement peuvent se nuire l'un l'autre à moins que les lois soient harmonisées. Ceci ne peut se faire que par des ententes intergouvernementales appropriées en ce qui concerne l'utilisation que chacun des niveaux de gouvernement peut faire de ses pouvoirs pour assurer la protection nécessaire aux consommateurs.

Certains pouvoirs sont exclusifs au gouvernement fédéral, d'autres exclusivement provinciaux et il y en a d'autres encore qui sont communs au deux à cause du chevauchement de la distribution des pouvoirs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, comme ceci vient d'être démontré. Donc, l'utilisation coordonnée de tous ces pouvoirs est nécessaire pour obtenir un régime législatif complet et efficace de protection du consommateur.

Ce n'est là qu'un seul exemple. Le même genre de tableau pourrait aussi vous être brossé au sujet des autres tendances ou encore des autres secteurs de problèmes urgents sur le plan social tels la pollution de l'air, de la terre, du sol et de l'eau, la qualité de vie dans les villes, toutes les formes de communications, de transport, de croissance économique et ainsi de suite. Il ne faut pas oublier alors qu'une bonne part de ces pouvoirs concomitants, implicites, sont inévitables, pour un bon nombre de questions, lorsque l'on songe à l'interaction de l'ensemble des pouvoirs énumérés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour le fédéral et le provincial. On ne trouve pas seulement cet aspect concurrentiel là où il est explicitement reconnu pour l'agriculture, l'immigration et les pensions. Ce n'est là que la pointe supérieure de l'iceberg.

• 1600

The conclusion I draw from this is the heart of my submission. I say that so long as we have a federal system at all the problems of overlap and interpenetration which I have been illustrating are inevitably with us socially, logically and philosophically. So long as there is a federal Parliament and government with some kind of a list of powers appropriate for a central government over the national territory, and so long as there are provincial Parliaments and governments, co-ordinate in status, each with a list of other powers deemed appropriate to them in their respective provincial regions, just so long will federal and provincial legislative responsibilities overlap and interpenetrate in wide measure respecting single broad social problem areas, one after the other, as life in our country throws up such problems for attention and solution from time to time.

Let me pursue the significance of this argument in another way. What would happen if you attempted to rewrite the federal division of powers so as to give all power over environmental pollution in every aspect to

La conclusion que je peux en tirer constitue l'essentiel de ma présentation. Tant que régnera un régime fédératif, les problèmes de double emploi et de chevauchement dont je vous ai parlé sont inévitables sur le plan social et philosophique et s'en prennent à la raison. Tant qu'il y aura un Parlement fédéral et un gouvernement central nantis d'un ensemble de pouvoirs traitant du territoire national et que les gouvernements et les Parlements provinciaux à statut coordonné, dressent une liste des pouvoirs appropriés à leurs régions provinciales respectives, les responsabilités législatives fédérales et provinciales chevaucheront dans chacun des vastes secteurs où les problèmes socio-économiques exigent des solutions.

Permettez-moi de reprendre ce même argument mais sous un autre angle. Que se produirait-il si vous tentiez de rédiger à nouveau le partage des pouvoirs en donnant au gouvernement fédéral tous les pouvoirs portant sur la pollution du milieu? Ce serait des pouvoirs tels qu'on éliminerait l'autonomie des provinces et l'on abolirait le fédéralisme canadien. Nous aurions un État unitaire. En

[Text]

the federal government? This would be so sweeping a grant of power that you would really thereby eliminate the autonomy of the provinces and abolish Canadian federalism. We would have a unitary state. Conversely, if you were to rewrite the federal division of powers so as to give all power to the respective provincial governments in every aspect of urban development and the quality of life in cities, the federal government would soon be finished and we would end up with ten countries and no Canada.

If we are to have a federal system at all then each level of government, federal and provincial, must address itself to parts of the problems of environmental pollution and the problems of urban development. If we are to have a federal system at all, each level of government must be based on limited yet complementary lists of powers and resources so that, while each does have a significant autonomous base of powers and resources, it does not have so much of either that it can ignore the need to collaborate with the other level of government in developing solutions for urgent modern social problems that are sweeping, if not indeed all-pervasive, in their nature.

This leads me to two major inferences about the federal constitution, one positive and one negative. My positive inference is that absolutely the first priority in constitutional development and reform is to establish better, more systematic and more regular institutions and practices for federal-provincial consultations and collaborative actions. Such co-operation must, of course, take place against the basic background of the general constitutional division of powers and resources between the two levels of government. My negative inference is that this basic background division of powers is the last thing you tamper with in seeking constitutional improvement not the first thing. I will develop the negative point further first, and then speak to the positive one.

I have explained that in our present constitutional division of powers and resources we have a delicately poised balance which blends autonomy and interdependence in these things between the federal and provincial levels of government. This is achieved by two lists of power-distributing phrases in the British North America Act of 1867. For examples, "Trade and Commerce" and "Criminal Law" are two of the federal phrases, while "Municipal Institutions" and "Property and Civil Rights" are two of the provincial phrases. Admittedly such phrases are each capable logically of very broad meanings, but in over one hundred years of living federalism they have been given properly restricted definitions, definitions which have preserved a truly balanced federalism in Canada. These necessary refinements of authoritative definitions have been given in hundreds of judicial decisions and by many thousands of precedents established by custom and practice at the official level, concerning what each government should be doing. If you start interfering now in a wholesale way with these historic power-conferring phrases, you throw away over one hundred years of very effective definition and refinement of their meaning. You offer new and rather abstract phrases in their stead as power-conferring phrases, and so great uncertainty sets in about what would be the result.

If the phrase "economic growth" were specified as a new field of federal power, who knows where the federal

[Interpretation]

revanche, si vous rédigez à nouveau le partage des pouvoirs de façon à donner l'ensemble de ceux-ci aux gouvernements provinciaux respectifs pour ce qui est du développement urbain et de la qualité de la vie dans les villes, le gouvernement fédéral disparaîtrait et nous aurions dix pays et point de Canada.

Si, d'autre part, nous tenons au système fédératif, tous les paliers du gouvernement, fédéral et provinciaux, doivent s'occuper d'un aspect des questions portant sur la pollution du milieu et des problèmes du développement urbain. Chaque palier du gouvernement doit se nantir d'une liste de pouvoirs limités mais complémentaires ainsi que des ressources appropriées. De cette façon, chacun jouit d'une autonomie suffisante quant à ses pouvoirs et ses ressources, mais il doit tout de même tenir compte des autres paliers du gouvernement en travaillant de concert avec eux pour trouver une solution aux problèmes sociaux, d'une extrême urgence qui s'infiltrait partout dans la société.

J'en suis donc arrivé à deux conclusions, une positive et l'autre négative. Donc, du point de vue de la Constitution, ma première déduction positive est la suivante: en tête des priorités sur la réforme du développement constitutionnel, il faut mettre sur pied des institutions supérieures et des pratiques de consultation et de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une telle collaboration, bien entendu, doit se faire en tenant compte du partage des pouvoirs sur le plan constitutionnel de même que des ressources entre les deux paliers gouvernementaux.

J'en suis aussi arrivé à la conclusion négative suivante: la répartition fondamentale des pouvoirs et des ressources est ce dont nous nous préoccupons en dernier lieu en matière de réforme constitutionnelle. J'aborderai donc l'aspect négatif tout d'abord et ensuite je préciserai l'aspect positif.

Je vous ai expliqué que dans le partage actuel des pouvoirs et des ressources, nous avons un équilibre très tenu qui fuse l'autonomie et l'interdépendance des secteurs entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement central, ce qui est établi en vertu de deux listes de partage des pouvoirs qui se retrouvent dans une phrase de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. On y trouve en effet des expressions comme le «commerce» et le «droit criminel» relevant du gouvernement fédéral, alors que les «institutions municipales» et les «droits de propriété et droits civils» relèvent des provinces. Comme chacun sait, chacune de ces expressions peut comporter tout un éventail de nuances, mais après cent années de fédéralisme, on leur a donné un sens précis qui a assuré l'équilibre fédéraliste du Canada. Ces nuances sont issues des multiples décisions juridiques et sont attribuables à des milliers de précédents établis par la coutume et la pratique au niveau officiel et portant sur le rôle de chacun des gouvernements. Si vous vous ingérez ensemble dans ces définitions que l'histoire a revêtu de pouvoirs, vous vous trouvez à remettre en question ces définitions et ces nuances que nous avons atteints grâce cent années d'expérience. Et si plutôt vous les remplacez par des définitions abstraites, vous entraînez une très grande incertitude quant au résultat éventuel.

Si l'expression «croissance économique» était spécifiée comme étant un nouveau domaine ressortissant du gouvernement fédéral, qui sait où s'arrêteraient ces pouvoirs

[Texte]

powers would stop? If the phrase "cultural affairs" were specified as a new field of provincial power, who knows where provincial powers would stop? No one likes to face this much uncertainty unless it is absolutely necessary. In my view it is not necessary and is, indeed, positively dangerous. Our political leaders quite properly fear the uncertainties of this type of approach to constitutional change, they naturally draw back from it, and in the process the sound of dragging feet is loud in the land. I respectfully suggest that here is the basic reason the federal-provincial constitutional revision conferences are largely stalled at the present time. Still, some people seem to believe that if we could just get down on paper some new and better combination of abstract power-distributing phrases for the two levels of government, the new document would somehow be a panacea for all our ills. I repeat, that in my view this is a dangerous fallacy and I say that we cannot simply draft our way to a solution of our problems in this grossly over-simplified way. For the most part, the present division of powers in the British North America Act, as developed by one hundred years of interpretation, does just about as much as any basic constitutional document can do, with general phrases, to establish the balance of powers and resources between the two levels of government necessary to make federalism a continuing reality in Canada. It does much more than any new basic constitutional document could do, for the reasons I have given.

This brings me to my first priority for constitutional development and reform, the positive point: better and more systematic co-operative federalism. In my view, our federal and provincial governments should concentrate their energies, separately and co-operatively, upon the most urgent social issues of our time, urban development, fair taxation, economic growth and so on. Federal-provincial meetings of prime ministers, ministers, officials and experts should deal with the specifics of these real problems and the details of what the legislative solutions for them should be. Detailed federal-provincial agreements should be reached, for instance, concerning pollution control, about what each government is to do with its separate and its concurrent powers in relation to the desired pollution control measures, and then each government gets on with the necessary legislation and administration as agreed, in accordance with the federal-provincial master plan.

If in the course of co-operative attempts to deal with an urgent social problem it appears that there are uncertainties about basic constitutional powers of federal or provincial governments that inhibit attempts to cope properly with the problem, there should be a reference to the Supreme Court of Canada for an authoritative interpretation to clear up the uncertainty. Such references are proper and useful if they are indeed both specific and timely. One way to keep them specific would be to require that the statutory scheme to solve the social issue in question should be complete and in the form at least of a fully-drafted bill. The reference of a fully-drafted bill, or a statute already enacted, would be well-calculated to elicit from the Supreme Court a good clarifying decision on the nature of the basic division of powers.

[Interprétation]

du gouvernement fédéral? Si l'expression «affaires culturelles» était précisée comme étant un nouveau domaine relevant de la compétence provinciale, qui sait s'il n'y aurait pas abus de pouvoir? Personne n'aime faire face à une telle incertitude, à moins que ce ne soit vraiment nécessaire. A mon avis, cette situation ne s'impose pas et il y a un très grave danger à s'y exposer. Nos chefs politiques craignent, avec raison d'ailleurs, de tels impondérables face à une réforme constitutionnelle et souhaitent par tous les moyens d'éviter, ce qu'ils expriment d'ailleurs par ce processus d'atermolement auquel ils se livrent partout au pays. Voilà donc les principales raisons pour lesquelles la réforme constitutionnelle relevant des gouvernements fédéral et provinciaux reste en suspens pour l'instant. Mais, toujours, certains semblent croire que si simplement nous pouvions rédiger une meilleure répartition des pouvoirs, voire même trouver des définitions abstraites de ce même partage entre les deux paliers du gouvernement, ce nouveau document serait une panacée sociale. A mon avis, je soutiens que cette prémisse est fautive, voire même dangereuse. On ne peut pas simplement rédiger une solution à nos problèmes de cette façon plutôt simpliste. Dans son ensemble, les partages actuels établis dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont été mis au point à la suite de cent années d'interprétation et suffisent autant que tout autre document fondamental à établir la balance des pouvoirs et des ressources entre les deux paliers du gouvernement. Le fédéralisme pourra se maintenir au Canada en demeurant une réalité permanente. Le fédéralisme actuel est beaucoup plus efficace que ne le sont tous nos documents établissant des pouvoir constitutionnels.

J'en arrive maintenant à cette première priorité, soit d'avoir un fédéralisme coopératif amélioré et beaucoup plus systématique. A mon avis, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, sur un plan individuel et coopératif, consacrer plus d'efforts sur les problèmes de l'heure, sur le développement urbain, la juste imposition de taxe et la croissance économique. Au cours des réunions des ministres, des hauts fonctionnaires et des spécialistes, il vaudrait mieux étudier les aspects particuliers de ces problèmes et les détails des remèdes à y apporter. On devrait en arriver à des ententes détaillées entre les gouvernements pour ce qui est de la lutte contre la pollution. Il faudrait préciser le rôle de chacun des gouvernements et faire une analyse des pouvoirs communs qui entraîneront l'établissement des mesures visant l'enracinement de la pollution. Alors, chacun des gouvernements adopterait la législation qui s'impose, compte tenu du programme d'ensemble fédéral-provincial.

A vrai dire, si l'on s'attaque à un problème d'ordre social, il peut y avoir certains impondérables et incertitudes quant aux pouvoirs prévus par la Constitution; le gouvernement fédéral et les provinces se trouvent alors gênés dans leur action; dans ce cas, on devrait pouvoir se référer à la Cour suprême du Canada afin d'avoir une interprétation lumineuse faisant foi.

Cette façon de procéder s'avérerait utile si l'on s'en tient à des points précis et actuels. Il nous faudrait exiger que le plan statutaire visant à résoudre le problème social soit un plan d'ensemble sous forme d'un projet de loi rédigé en bonne et due forme. Grâce à un tel projet de loi ou à une loi déjà mise en vigueur, nous pourrions obtenir de la Cour suprême une décision claire et précise quant à la nature même du partage des pouvoirs.

[Text]

• 1610

Finally and as a last result, if, in the attempt of governments to solve a specific social problem, it appears that there is a deficiency or maladjustment in the basic division of powers which judicial interpretation fails to solve, then and only then, do the governments turn to amendment of the basic constitutional division of powers itself. This requires the employment of the extraordinary constitution amending process which will be difficult to satisfy if indeed we can ever make up our minds about what it is to be. I have no time to discuss further issues of judicial review and constitutional amendment here. Suffice it to say that I consider them highly important in any process of constitutional review but second in priority after the development of better institutions and practices of federal-provincial co-operative federalism.

Let me turn then in the final part of these remarks to co-operative federalism and parliamentary government in Canada and the provinces.

Co-operative federalism is not a new development in Canada. It has been growing over the years in an unsystematic way. In 1966, for instance, there were more than one hundred federal-provincial meetings of first ministers, other ministers and civil servants dealing with everything from comparative tax structures to poultry breeding. In early 1968, the special review of the constitution started with a federal-provincial conference of first ministers and has been proceeding ever since with the well articulated supporting organization that is known to you. One of my main points has been that we should now merge these two streams of federal-provincial co-operative activities into one operation to be carried on as a permanent and single federal-provincial consultative system with plenty of freedom of course for the initiation of conferences of all kinds to deal with the urgent social problems of the country.

Meetings of first ministers and other ministers are necessary to obtain the desired degree of co-ordination as federal-provincial relations become increasingly complex. This is particularly true in the whole field of public finance, taxation and budgets. Developing the detail of these proposals for a single, permanent system is beyond the scope of this submission but I do wish to meet two obvious objections that might be made.

The first is that the proposed single system for co-operative federalism would be a third level of government in Canada and a secretive and undemocratic one at that. The second objection is that this proposal means abandoning as a failure the present efforts at constitutional revision, and in particular, that it would mean the abandonment of any attempt to make special arrangements for Quebec as the home of the French fact in Canada and North America. I deny that these objections are valid.

First, is there a threat to parliamentary and democratic government in the development of more regular and systematic intergovernmental co-operation for the co-ordinated use of federal and provincial powers that are not much changed from what they are now? This should not be viewed as an antidemocratic development, though some commentators and editors will have us believe that it is.

Because of the Cabinet system, the ministers who engage in intergovernmental consultations are responsi-

[Interpretation]

Et enfin, comme dernier recours, si les gouvernements engagés à résoudre un problème social donné semblent être aux prises à une adaptation boiteuse du partage des pouvoirs que l'interprétation juridique embrouille davantage, ce n'est qu'alors que le gouvernement a recours à des amendements visant la réforme constitutionnelle relative au partage fondamental de ces pouvoirs. Cette formule exige donc tout un processus extraordinaire de modification de la Constitution, et il est très difficile de le mettre en pratique. Je n'ai pas le temps maintenant de vous parler des autres questions de la révision juridique et d'amendements constitutionnels. Mais qu'il me soit suffisant de vous dire qu'ils sont fort importants dans le cadre de tout processus de révision sur le plan constitutionnel. Par ailleurs, ils se classent second en tête des priorités; en effet, il faut d'abord avoir mis au point des institutions supérieures et pratiques plus intelligentes de fédéralisme coopératif sur le plan fédéral-provincial.

Permettez-moi maintenant au cours de la dernière partie de mon exposé de vous parler du fédéralisme coopératif et du système parlementaire au Canada et dans les provinces.

Le fédéralisme coopératif n'est rien de nouveau au Canada. Il a connu une certaine croissance au cours des années, mais pas d'une façon systématique. En 1966, par exemple, il y eut au moins une centaine de réunions fédérales-provinciales de premiers ministres, de ministres et de hauts fonctionnaires portant sur tout l'ensemble des problèmes rattachés aux structures composées des impôts et même à l'élevage des poulets. Au début de 1968 une révision spéciale de la Constitution a été mise au point au cours d'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres et ce travail s'est maintenu depuis lors. Je tiens à préciser qu'il faudrait maintenant en venir à fusionner ces deux courants d'activités coopératives fédérales-provinciales dans une seule opération pour en faire un système consultatif permanent prévoyant, bien entendu l'apport des conférences de tous genre qui feraient une étude des problèmes sociaux de toute urgence au pays.

Les réunions de premiers ministres et des autres ministres sont essentielles afin d'obtenir la collaboration voulue, au fur et à mesure où les rapports fédéraux-provinciaux deviennent de plus en plus complexes. Cela vaut d'autant plus dans le domaine du financement public, des impôts et de l'établissement des budgets. Pour ce qui est des détails de ces propositions visant la mise sur pied d'un seul système permanent, ils dépasseraient le cadre de cette présentation. Je tiens néanmoins à prévenir deux objections bien évidentes qu'on pourrait ici m'adresser.

Tout d'abord, on pourrait dire qu'un seul système de fédéralisme coopératif est un troisième palier gouvernemental au Canada enrobé de secret et antidémocratique. On pourrait aussi s'attaquer à cette proposition qui signifierait selon eux l'abandon de la révision constitutionnelle puisque nos efforts actuels sont voués à l'échec; plus particulièrement, ce serait mettre de côté tout essai en vue d'envisager des dispositions particulières pour le Québec, comme étant le milieu du fait français au Canada et en Amérique du Nord. Au fait, je nie la validité de ces objections.

Tout d'abord, notre gouvernement parlementaire et démocratique est-il menacé par la mise au point d'un

[Texte]

ble to their respective democratic parliamentary bodies for the policies they sponsor, the concessions they make and the agreements they sign. The policies and agreements can be considered and debated under many different procedural arrangements in the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces to ensure the accountability of ministers and senior officials to their respective parliamentary bodies and so to the people itself.

So far as constitutional change in Canada is concerned, I give a very high priority to improvements in the procedure of our parliamentary bodies themselves, both federal and provincial, so that elected members, including Cabinet members, are better informed and more sensitive concerning the problems of our society and the needs of our people. Some reforms in parliamentary procedure have already been made here in Ottawa and in the provinces. It is most important that democratic controls should operate well on the processes of co-operative federalism. For example, I would like to see this Committee become a permanent standing joint committee on federal-provincial intergovernmental co-operation just to improve this process of democratic control.

The second objection to my emphasis on co-operative federalism is namely that it gives up on constitutional review and on any special arrangements for Quebec. This is not the case. I have pointed out that if specific co-operative attempts to solve urgent social problems do reveal deficiencies in the basic division of legislative powers, then we should attempt to solve these deficiencies specifically, step by step, if and when they appear. I also favour careful attention to the status and functions of the Supreme Court of Canada because of the importance of continuous and functional constitutional interpretation. I have conceded that we should continue to seek agreement on a domestic amending formula for the specifically entrenched parts of our federal constitution though we can get by for a long time without formal amendment of this kind if we have to.

The most important point I would make in this regard is simply that to develop a new and sophisticated single system to co-ordinate the practice of federal, provincial co-operative federalism in every respect in Canada would be in itself a very great and very important constitutional change. It is no less important and no less constitutional merely because it does not require that a formal, extraordinary process of amendment be followed. It need not even be done by ordinary statute. It could be done by federal-provincial agreement which was the way we established the present special constitutional review machinery.

I would ask however that one new dimension should be developed. I suggest that federal-provincial consultation on many important issues should result in specific federal-provincial agreements that would be recorded in great detail as contracts or treaties. They would have time limits calling for periodic review and revision and would perhaps need ratification in the federal Parliament and the provincial legislatures.

It is within this framework that I see special arrangements being developed for Quebec and indeed for other provinces or regions of Canada where appropriate. The special intergovernmental agreement harmonizing the Canada and Quebec Pension Plans is an example. We

[Interprétation]

régime de collaboration intergouvernementale systématique et méthodique permettant l'utilisation de ces pouvoirs qui ne sont pas vraiment différents de ce qu'ils sont maintenant? Cela ne devrait pas être conçu comme une réforme antidémocratique, quoique certains commentateurs et rédacteurs nous porteraient à croire le contraire? Le régime de cabinet du Canada suppose que les ministres engagés dans des consultations intergouvernementales, sont comptables auprès de leurs organismes parlementaires démocratiques et respectifs pour les politiques qu'ils appuient, les concessions qu'ils accordent et les ententes qu'ils signent. Ces politiques et ces ententes peuvent être étudiées et débattues en vertu de différentes procédures prévues au Parlement du Canada et dans les assemblées législatives provinciales pour assurer la responsabilité des ministres et des hauts fonctionnaires auprès de leurs organismes parlementaires respectifs et, en fin de compte, au peuple canadien.

Maintenant, pour ce qui est des modifications constitutionnelles au Canada, j'apporte une très grande priorité à l'amélioration des procédures régissant nos organismes parlementaires eux-mêmes tant au fédéral qu'au provincial, pour que les représentants élus, y compris les membres du cabinet, soient mieux renseignés et mieux conscients des problèmes de la société, des exigences et des besoins de notre population. Certaines réformes de procédure parlementaire ont déjà été apportées ici à Ottawa et dans les provinces. Il est donc des plus importants qu'une surveillance démocratique s'exerce sur les processus d'un fédéralisme coopératif. Par exemple, je voudrais que ce comité devienne un comité mixte permanent sur la collaboration fédérale-provinciale intergouvernementale, simplement pour améliorer ce processus de surveillance démocratique.

Quant à cette deuxième objection apportée au fédéralisme coopératif, soit qu'il faille renoncer à toute révision constitutionnelle et à toute disposition particulière pour le Québec, j'affirme qu'elle n'a aucun fondement. J'ai pourtant signalé que si, pour résoudre les problèmes urgents d'ordre social, nous faisons face à des déficiences réelles de la répartition fondamentale des pouvoirs, il nous faut essayer d'y parer au fur et à mesure qu'ils se présenteront. Je suis aussi en faveur d'une étude attentive des fonctions de la Cour suprême du Canada, vu l'importance d'une interprétation continue et fonctionnelle de la Constitution. J'ai admis que nous devrions toujours essayer d'en arriver à une entente sur une formule nationale de modifications ayant trait à l'empiètement dans notre Constitution fédérale. Mais nous pouvons nous maintenir assez longtemps sans vraiment avoir à recourir à une telle formule.

En revanche, il nous faudrait mettre sur pied un nouveau régime unique visant à coordonner la pratique du fédéralisme coopératif fédéral-provincial suivant tous ces aspects au Canada, et cela, en soi, serait une réforme très importante sur le plan constitutionnel. Il n'en n'est pas moins important ni moins constitutionnel simplement parce qu'on n'a pas recours à un processus en bonne et due forme et vraiment extraordinaire d'amendement. On n'a même pas besoin de rédiger un statut ordinaire, mais simplement d'en arriver à une entente fédérale-provinciale et c'est exactement en vertu d'une telle entente que

[Text]

have many diversities to accommodate in Canada. I suggest then that in this type of co-operative contract or treaty federalism which I am proposing, there would be room for many special arrangements, provided a few overriding general conditions were written in safeguarding the respects in which national uniformities should be assured.

My hope then is that a viable, effective and balanced co-operative federalism would result for Canada. I trust that this would mean a new spirit of equality in federal-provincial relations reflecting the greatly increased importance the functions of the provinces have assumed in the 25 years since 1945. I hope that the Government of Canada will consider the provincial governments to be partners and not subordinates, though of course primary leadership must often come from the Government of Canada. All of our governments collectively are concerned to satisfy one and the same set of persons—the citizens, taxpayers and voters of every part of Canada. Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

nous avons établi les rouages actuels de revision de la Constitution.

Il serait bon de songer à une nouvelle dimension face à la question. La consultation fédérale-provinciale pour bon nombre des questions les plus importantes devrait engendrer des ententes précises du gouvernement fédéral et des provinces qui seraient inscrites en détail dans des contrats ou traités. On établirait des limites de temps exigeant des revisions à intervalles réguliers, sous réserve de ratification par les assemblées législatives provinciales et le Parlement fédéral.

Ce sont dans de tels cadres que je vois des particularités spéciales prévues pour le Québec et aussi pour les autres régions ou provinces du Canada, là où il le faut. Des ententes particulières semant l'harmonie du régime national de pension du Canada et de la Régie des rentes du Québec set un excellent exemple dans ce sens. Nous avons bon nombre de caractéristiques différencielles au Canada et nous pourrions vraiment les accommoder dans un tel régime. Nous pourrions avoir des dispositions particulières prévoyant des conditions d'ensemble ne portant pas atteinte à l'uniformité nationale.

J'ose espérer qu'il en surgirait un fédéraliste coopératif viable, efficace et bien équilibré au Canada. Cela entraînera un nouvel esprit d'égalité dans les rapports du gouvernement fédéral avec les provinces et refléterait une importance d'autant accrue des fonctions des provinces au cours des vingt-cinq années qui se sont écoulées depuis 1945. J'espère que le gouvernement du Canada considérera les gouvernements provinciaux comme des partenaires et non pas des subordonnés, mais, bien entendu, le leadership doit souvent venir du gouvernement du Canada. Tous nos gouvernements sur le plan collectif sont préoccupés de rendre justice aux mêmes personnes, soient les citoyens, les contribuables et les électeurs de chacune des régions du Canada.

• 1620

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson and gentlemen, I think you will see from this closely reasoned and profound paper why Professor Lederman is so very, very highly regarded among Canadian constitutional lawyers, and I think we are very grateful to him that as our first witness he has focused on such really fundamental questions.

I have Mr. Brewin, Mr. Gibson, Mr. Osler and Mr. Allmand. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, might I echo my appreciation of this extremely stimulating brief. There is one matter that has been brought to our attention that is not included. Professor Lederman has considered two levels of government, federal and provincial, and has said we should give priority to more consultation and collaborative action between these two levels of government. He does not discuss the third level, the municipal level of government. We in this Committee have already received evidence as we have been in different parts of Canada of a great deal of what I would call dissatisfaction, that there is not adequate consultation and collaborative action as between the municipalities and particularly the federal government. It has been suggested under the British North America Act by Section 92, municipal institutions being assigned to the provinces, that there is

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur le sénateur Ferguson, et messieurs, vous comprenez maintenant pourquoi le professeur Lederman a eu un tel prestige auprès de nos avocats canadiens, spécialistes en matière de Constitution. A la suite de ce document intéressant, vous avez pu le constater.

Donc, M. Brewin, M. Gibson, M. Osler et M. Allmand veulent prendre la parole. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, qu'il me soit permis à mon tour de féliciter le conférencier qui nous a présenté un document stimulant du point de vue intellectuel. Cependant on n'y a pas fait entrer une question qui a été portée à notre attention. Le professeur Lederman a tenu compte de deux paliers gouvernementaux, le fédéral et le provincial et il a déclaré qu'il faudrait d'abord insister sur une plus grande collaboration et des consultations plus nombreuses entre ces deux paliers de gouvernement. Donc, il n'a pas fait allusion au troisième niveau, soit le palier municipal. Les membres du Comité ont déjà reçu des témoignages dans les diverses régions du Canada du mécontentement qui existe à cause du manque de participation et de collaboration entre les municipalités et le gouvernement fédéral. On a laissé entendre que l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnaît

[Texte]

some constitutional barrier to consultation between the three levels of government.

The question that I wanted to ask is, is it not consistent with your general thesis that you have put forward here that we should give some attention to this third level of government? I happen to come from a metropolitan area where the municipal and regional government is a very, very important aspect of the total picture and to proceed without consultation with them with schemes of urban development, and so on, really does not make any sense.

I would like to ask, first of all, whether the witness feels there is such a constitutional barrier or whether this is perhaps a fictitious thing thought up to excuse lack of collaboration. However, if there is, should we not give consideration to some means of overcoming such a constitutional barrier to co-operation between three levels of government and, more particularly, between the federal and municipal levels of government?

Professor Lederman: Mr. Brewin, your point is well taken. Of course, I concentrated on what I thought were the main issues of federal-provincial relations in the time allotted to me, but I am well aware of the problem to which you refer. Indeed, I collaborated with Professor Frank Scott on an opinion for the Department of Transport, I think it was, that were handling the matter at the time, on urban development and federal-provincial relations. That opinion, I think, was tabled in the House, and my position is set forth there.

I think there has been a tendency for both senior levels of government to pass problems on to the municipal level and not deal with them themselves. The municipal governments have to a certain extent been in the unfortunate position of being at the end of the line on a lot of sticky problems. I have a lot of sympathy for the position in which they have found themselves as a result of that. However, I do not think, and I am not saying that you are suggesting this, sir, that the solution for that problem would be to give municipal governments or metropolitan governments an equivalent status to federal or provincial governments.

Mr. Brewin: I did not suggest that.

Professor Lederman: No, I know you did not suggest that, sir, but it would get us into terrible difficulty. The two-tier system is complex enough and a three-tier system would just get out of hand altogether. However, I do not think the federal government need to consider that it is excluded from urban affairs. There are many respects, as Professor Scott and I outlined in our paper, in which it is necessary, it is imperative, that the federal government should take a hand. The federal parliament and government should take a hand in improving urban development and the quality of life in cities. Indeed, it is another classic instance of what I have been talking about here, the whole transportation background of a city—the airlines, the railways, the ports, and the whole communications background. The federal parliament has certainly some concurrent and some exclusive powers. If the environment of cities is going to be satisfactory in some of these respects you must turn to the federal parliament for action.

[Interprétation]

que les municipalités relèvent des provinces et qu'il s'agit en quelque sorte d'une barrière constitutionnelle en ce qui concerne la consultation entre les trois paliers gouvernementaux.

Je me pose donc la question suivante: Ne serait-il pas conforme à votre thèse que l'on s'intéresse à ce troisième palier de gouvernement? Je viens d'une région métropolitaine où le gouvernement métropolitain et régional a une grande importance et nous ne saurions procéder en matière de rénovation urbaine sans collaboration ou consultation avec ce troisième palier gouvernemental.

Bref, le témoin estime-t-il qu'il existe véritablement une barrière constitutionnelle ou s'agit-il d'un phénomène purement fictif soulevé pour excuser justement ce manque de collaboration? Si cette barrière existe, ne pourrions-nous pas trouver un moyen pour la réduire à néant afin d'assurer la collaboration entre les paliers gouvernementaux, notamment entre le fédéral et les municipalités?

M. Lederman: Votre argument est tout indiqué. Je me suis concentré sur la question des relations fédérales et provinciales au cours du temps qui m'était consacré, mais je suis bien au courant du problème dont vous parlez; j'ai même collaboré avec le professeur Frank Scott qui devait exprimer son sentiment au ministère des Transports sur la question de rénovation ou du développement urbain et des relations fédérales et provinciales. D'ailleurs, cette opinion a été déposée à la Chambre des communes et mes idées sont exprimées dans ce document-là.

Les deux paliers supérieurs du gouvernement ont eu tendance à passer les problèmes aux municipalités et à ne pas les traiter eux-mêmes, si bien que les gouvernements municipaux dans une certaine mesure se sont trouvés dans une situation fort tendue et difficile. Je sympathise avec le sort des municipalités. Mais si l'on donnait au gouvernements municipaux un statut égal à celui des gouvernements fédéral et provinciaux, je ne crois pas qu'on résoudrait le problème.

M. Brewin: Ce n'est pas ce que j'ai proposé.

M. Lederman: Non, j'en conviens. Mais cette égalité de statut nous entraînerait dans d'immenses difficultés, car le système des deux ordres de gouvernement est suffisamment complexe. Si l'on ajoutait un troisième palier, évidemment, on compliquerait le tout. Il ne faut pas que le gouvernement fédéral se croit exclu des affaires urbaines. Le professeur Scott et moi-même reconnaissons qu'il est impérieux même que le gouvernement fédéral dirige la qualité de vie dans les villes et le développement des centres urbains. Le gouvernement fédéral a son mot à dire pour ce qui est des transports urbains, des avions, des lignes aériennes, des chemins de fer, des ports et de l'ensemble des communications. Le Parlement fédéral a des pouvoirs concomitants et des pouvoirs exclusifs en pareille matière. Et si l'évolution des villes doit être assurée, je pense qu'il faudra se tourner vers le gouvernement fédéral pour que l'on prenne des mesures à ce sujet.

[Text]

Also, the federal parliament has engaged in very distinguished efforts through the Central Mortgage and Housing Corporation in the use of the spending power to improve housing in cities. That is perfectly proper, perfectly necessary, and necessary in the sense that for some of these things only the federal parliament and government can assemble the resources that are necessary. So, as we said in our opinion—the joint opinion I refer to—there could be a federal department of urban affairs. It would have many things to do in collaboration with the provinces.

However, of course, I think the federal government would have to be careful to respect the fact that the organization of municipal governments is in the hands of the provincial legislatures and governments, that the very intricate system of finance tied in with education among other things is operating between the provincial governments and the municipalities.

The conferences with the municipal authorities should involve what you might call an umbrella agreement with the provinces. I think there could be a lot of direct contact between urban governments and the national government provided in the case of Ontario, for instance, there was an over-all agreement under which the government of Ontario knew what was going on, it consented to this type of contact, and that type of contact, and indeed you were having tripartite meetings where these were necessary.

However, I think for instance that Mr. Andras' proposal for an urban council is a very good one. An advisory, consultative council of this kind is a very good way to bring the three levels of government together, but I do not think you can bring them together, of course—and I appreciate you are not suggesting this, sir—on a footing that the great metropolitan city governments are equivalent to a provincial government or to a federal government.

I think the municipal voice that is directed to Ottawa must in many ways be co-ordinated by the respective provincial governments as they address themselves to the federal government. However, I entirely agree that there is a great deal to be done and a great deal that could be done to bring the municipal governments in this country into the picture much more than they have been in the picture up to this point.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I do not want to pursue the question, although I think it is a very interesting one. I just wonder if Professor Lederman has sufficiently identified the opinion that was tabled in the House and whether we could perhaps get a copy of it and circulate it to such members as are interested. I certainly would be one who would be very much interested in it because I think the whole subject is absolutely vital to my constituents and I would imagine, to a very large part of Canada.

• 1630

Professor Lederman: It was tabled by the Hon. Mr. Andras, I think in May or June of this year. It was commissioned while Mr. Hellyer was the Minister responsible for housing, and as I say was tabled in the House some months later.

[Interpretation]

Le Parlement fédéral a fait des efforts considérables par exemple en matière de dépenses pour améliorer le logement dans les villes par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Il est impérieux de s'adresser au Parlement et au gouvernement fédéral qui seuls disposent des ressources nécessaires pour faire face à tel problème. Il nous semble donc que la création d'un ministère fédéral des affaires urbaines s'impose; celui-ci travaillerait de concert avec les provinces pour la mise à exécution de plusieurs projets.

En revanche, le gouvernement fédéral fera preuve de prudence car l'organisation des municipalités est entre les mains des assemblées législatives provinciales et les gouvernements provinciaux; ce nouveau ministère tiendrait compte de la structure de financement très compliquée rattachée à l'éducation qui relève des provinces et des municipalités.

Alors, les conférences avec les autorités municipales comporteraient un accord général avec les provinces, si bien qu'il y aurait collaboration entre les gouvernements urbains et le gouvernement fédéral par suite d'une entente globale; l'Ontario aurait pleinement conscience de ce qui se passe, appuierait cette collaboration et se ferait le défenseur des réunions tripartites lorsque le besoin s'en fait sentir.

Par exemple, M. Andras a proposé un conseil urbain. C'est une formule excellente. Il y aurait également un conseil consultatif visant la réunion des trois paliers de gouvernement. Je reconnais évidemment cette union n'est pas possible du point de vue pratique et que vous ne proposez pas d'une telle solution car les grandes municipalités, les grandes régions urbaines jouissent après tout d'un statut égal à celui des provinces et du gouvernement fédéral.

Les municipalités s'adressant à Ottawa doivent être coordonnées par les gouvernements provinciaux respectifs avant de prendre une telle initiative. En revanche, chacun sait qu'il faudrait tenir compte davantage des gouvernements municipaux au Canada.

Mr. Brewin: Je ne veux pas poursuivre ce sujet, mais je me demande simplement si le professeur Lederman a suffisamment bien décelé l'opinion déposée à la Chambre. Ne pourrait-on pas nous remettre justement ce document-là? Toute cette question est tout à fait vitale pour les électeurs de ma circonscription et pour un bon nombre d'autres Canadiens aussi.

M. Lederman: Ce document a été déposé par M. Andras en mai ou juin 1970; c'est un travail qui avait été demandé par M. Hellyer qui était ministre chargé de l'habitation à ce moment-là et il a donc été déposé quelques mois plus tard à la Chambre des communes.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, our staff will see if they can trace that down. If we take a note of that now I think we can get it and supply it to you.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Professor Lederman, thank you for the most enlightening brief.

With reference to the power of reference of the Supreme Court of Canada, do you think there is any possibility that a great deal of time and expense could be saved by having a special branch, or even a regular court of the Supreme Court of Canada hear a reference prior to the actual enforcement of the statute, in a case where a statute was obviously in the grey area of constitutional legality? I was thinking of a case like the breathalyzer case where we got into difficulty over the enactment of it by leaving out a section and then the Supreme Court dealt with it, but they did not at the same time deal with the constitutional issue. It seems to me that if we have a case going to a magistrate or provincial judge and then to the Court of Appeal we have all this delay. Do you think there is room here for shortcutting it by pre-hearing?

Professor Lederman: This is what I was to some extent suggesting. I would not for one minute downgrade the possibility of cases arising from the lower courts.

Mr. Gibson: No.

Professor Lederman: As Chief Justice Longpre once remarked, the Constitution belongs to the people and they are entitled to defend themselves at any level of the judicial system by saying this statute is *ultra vires*. The power of reference, the power to refer by Order in Council a question to the Supreme Court of Canada and to require an answer is very sweeping and what you are suggesting could certainly be done. I was implying that this might be done more freely in connection with the greater federal-provincial consultation I was suggesting and it might be necessary to do it more freely, but that the questions should not be loaded, they should not be general and they should not be designed to get a political advantage for anyone.

I was suggesting that the way out of that dilemma is to insist that the reference to the courts be the reference of a fully drafted statute; let us have the legislative plan complete, then refer the legislative plan to the court in the form of a bill before there is any attempt to enforce it. The abolition of appeals to the Privy Council was dealt with that way. The amendment to the Supreme Court Act in the form of a bill was referred and it was sanctioned as valid federal legislation by the Supreme Court of Canada and by the Privy Council itself and then it was enacted.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): But if you are going to give this kind of new importance to the Supreme Court in really re-assessing the Constitution as we go along, what are your views about the present status of the Supreme Court?

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que notre personnel pourra retrouver ce document et nous le fournir.

M. Brewin: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je vous remercie de ce mémoire brillant.

En ce qui concerne les pouvoirs de la Cour suprême du Canada, croyez-vous qu'il soit possible que l'on épargne beaucoup de temps et d'argent en créant une cour subsidiaire à la Cour suprême du Canada qui pourrait entendre des appels avant l'application de la loi lorsqu'une loi se situe justement dans la zone grise de la légalité constitutionnelle. Je songe au cas de l'alcooltest, par exemple, où nous avons eu des difficultés au sujet de l'application de cette loi et la Cour suprême a étudié la question mais n'a pas résolu la question constitutionnelle. Il me semble que si une affaire est envoyée à une cour de magistrat et ensuite à une cour d'appel, il y aura toujours des retards. Est-ce qu'on en pourrait pas aller plus vite avec une espèce de préaudience de la cause?

M. Lederman: C'est ce que je proposais, en quelque sorte. Je ne dénigrerais pas la possibilité de cas provenant de cours inférieures.

M. Gibson: Non.

M. Lederman: Comme l'a déjà dit le juge Longpré, la constitution appartient à tous et chacun a le droit de se défendre à tous les niveaux du système judiciaire en disant que cette loi est anticonstitutionnelle. Le pouvoir de déférer par décret du Conseil une question à la Cour suprême du Canada pour lui demander une réponse, est quelque chose d'important. Ce que vous demandez pourrait se faire, mais je serais porté à croire que cela pourrait se faire plus librement par le truchement de consultations fédérales provinciales. Je pense que la question ne devrait pas être de nature générale ni orientée sur le plan politique. Il ne faudrait pas pouvoir en tirer un avantage politique.

Il faudrait insister pour que la déférence aux tribunaux soit une déférence d'une loi entièrement rédigée. Ensuite, on pourrait déférer ce projet aux tribunaux sous forme d'un projet de loi avant que cette loi soit mise en vigueur. L'abolition de l'appel au Conseil privé a été effectuée de cette façon. L'amendement à la loi sur la Cour suprême du Canada a été effectué ainsi et a été sanctionné comme étant une loi fédérale valide par la Cour suprême du Canada et par le Conseil privé avant d'être mise en vigueur.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Si vous attribuez cette nouvelle importance de la Cour suprême, soit de réévaluer la Constitution au fur et à mesure, qu'est-ce que vous faites du statut actuel de la Cour suprême?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Lamontagne, perhaps we could come back to you on this question in a few moments. Mr. Gibson may have some additional questions.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I thought it was a supplementary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is, but I think it might just lead us afield at this point. I hope that Senator Lamontagne and many others will feel free in this area to act as questioners. Perhaps we could permit Mr. Gibson to finish his questioning.

Mr. Gibson: I will not be long. Professor Lederman, some of us hope to develop an entrenched Canadian charter of human rights. I am concerned with the mechanisms of enforcement of the charter if we should agree on it and pass it. I despair sometimes at the thought of a Negro or a woman being thrown out of a job due to discrimination on sex or race. In modern living I do not see how they can take time off work and go down to a court, pay a lawyer, because the legal aid system is not designed for it. What type of court system would you advocate for the enforcement of a charter if it were approved, sir? Do you think that perhaps night courts or some new system could be worked out?

Professor Lederman: I did not mention, again because of time limitations, the question of a charter of human rights. Let me say first that I am opposed to special entrenchment of a charter of human rights. I think the problem has been largely solved for us by the recent Dry Bones decision of the Supreme Court of Canada which means that the ordinary statutory form of the Canadian Bill of Rights is very effective. Therefore, I think these rights in so far as you want to give them authoritative expression can be effectively expressed now in ordinary statutory form in Canada and in the provinces. That is very briefly my position and I have written quite extensively on it.

Now on the other point, you raise, sir, about discrimination, I suppose you are thinking of discrimination in housing or employment and this kind of thing, because of race, colour, creed and so on. I think the most successful operation in the country, and indeed the most successful one on the continent in this respect, is in the Ontario Human Rights Commission. Again it does not depend on special entrenchment; it does not depend on the ordinary courts.

The Commission maintains a staff of investigators. They take complaints informally and they investigate informally. They have settled hundreds and hundreds of these issues and only the merest handful of them have gone to the Court of Inquiry stage. I think you could count on the fingers of one hand the numbers of these many, many hundreds of cases that have gone to the prosecution stage. This, I would respectfully suggest, is the way to do it. The example is there. The four volumes of the McRuer Report, particularly the fourth volume, deal with this quite extensively.

Mr. Gibson: A final question. It has been brought before this Committee the value of going to other than provincial capitals when visiting provinces. We have been fortunate enough to visit several areas of provinces,

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Peut-être pourrions-nous revenir à vous dans quelques instants. M. Gibson a peut-être quelque chose d'autre à ajouter?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je croyais que c'était une question supplémentaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ceci pourrait peut-être nous éloigner du sujet. J'espère que le sénateur Lamontagne se sentira bien libre de poser toutes les questions qu'il voudra par la suite. Donc, nous allons demander à M. Gibson de terminer ses questions.

M. Gibson: Nous espérons mettre au point une déclaration canadienne des Droits de l'homme. Si on peut s'entendre là-dessus et l'adopter je me demande quel mécanisme juridique on pourrait instituer pour la mettre en vigueur. Je me désespère à la pensée de la discrimination à l'égard des Noirs, des femmes, etc. Dans notre vie moderne, je ne vois pas comment ces gens peuvent s'adresser à un tribunal, payer un avocat car notre système d'assistance judiciaire ne le prévoit pas. Quel type de régime juridique préconiseriez-vous pour appliquer la déclaration des droits de l'homme? Est-ce que ce serait des tribunaux du soir? Spéciaux?

M. Lederman: A cause de la limite de temps, je n'ai pas parlé de la Déclaration des droits de l'homme. Mais, qu'il me soit permis de dire tout d'abord que je m'oppose à une insertion spéciale de la déclaration des droits de l'homme. Je pense que le problème a été largement réglé grâce à la décision très nette prise par la Cour suprême du Canada, ce qui signifie que les diverses clauses de la Déclaration canadienne des droits sont très efficaces. Et ces droits, si vous voulez les exprimer, peuvent être fort bien exprimés sous forme de lois statutaires au Canada et dans les provinces. Telle est ma position sur ce sujet et j'ai déjà écrit de longs articles sur cette question.

L'autre point que vous soulevez en ce qui concerne la discrimination, vous pensez ici à la discrimination en matière de logement, d'emploi, à cause de la race, la couleur, la croyance. Je crois que c'est la Commission ontarienne des Droits de l'homme qui a eu le plus de succès au Canada et sur le continent sur ce point. Elle n'a pas affaire aux tribunaux ou à d'autres méthodes.

Elle a tout simplement un conseil d'enquêteurs qui tiennent compte des griefs d'une façon officieuse et cette commission a réglé des centaines et des centaines de ces causes. Il n'y a que quelques'un de ces cas qui ont été présentés devant les tribunaux. On peut les compter sur les doigts de la main. Donc, je prétends que c'est la méthode à employer ici. C'est un bon exemple que nous avons. Les quatre volumes du rapport McRuer et particulièrement le quatrième traite de ce sujet d'une façon exhaustive.

M. Gibson: Une dernière question. On a parlé au Comité de l'importance d'aller ailleurs que dans les capitales provinciales lorsque nous visitons une province. Nous avons pu nous rendre dans plusieurs régions pro-

[Texte]

other than capitals. Do you think it would give more diversity to our study if we visited other than provincial capitals when we go out on these visits to the provinces? For instance, we went to Thompson, Winnipeg and St. Boniface Manitoba. If we had merely gone to Winnipeg, we would not have had the experience of viewing the problems in Thompson which are somewhat different.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am not sure that is a question we can validly address to the witness.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): To say the least, a loaded question.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think it is fair to put that question to the witness. That is one that we have to debate ourselves tonight.

Gentlemen, with your consent I think I would like to ask Senator Lamontagne to come back to the Supreme Court at this point and, indeed, to amplify this.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I am sure that Mr. Osler would put it better than I.

Mr. Osler: You put it beautifully, sir, and I would rather you use your time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Speaking of time I am noting everyone's time and I hope that we can all finish in the time limit of 10 minutes. No one has transgressed that so far. Senator Lamontagne, you have asked your question and I should think Professor Lederman recalls it and can now answer.

Professor Lederman: As I said, sir, the status and functions of the Supreme Court of Canada are very important—indeed, it is central to my thesis.

• 1640

I think I agree with the proposals of the Government of Canada for improving the constitutional status of the court. That is, I think the basic structure of the court and its basic jurisdiction in constitutional matters should be entrenched in the constitution. At the present time it depends entirely on the statute of the Parliament of Canada. This does not bother me too much but I think it would be better if the existence of the court and its essential structure were provided for in the specially entrenched parts of the constitution. Then the court would appear to have the impartiality which I think, in fact, it always has had and always has interpreted.

A number of questions come up about the court. There is the question also of the appointment of Supreme Court justices and the extent to which they should come from one region of the country or the other.

The one thing I am opposed to in the proposal to the Government of Canada about the Supreme Court of Canada is that appointments should be subject to Senate ratification. I do not think the Senate ratification system has worked very well in the United States.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It would be worse here. That I can tell you.

Professor Lederman: If we are going to borrow from American experience, let us borrow from something that has been more successful. I would rather borrow the Missouri plan for appointment—a special appointments

[Interprétation]

vinciales à l'extérieur des capitales provinciales, est-ce qu'il vaut mieux se rendre dans les petits centres plutôt que d'aller seulement dans les capitales? Par exemple, si nous n'étions allés qu'à Winnipeg, nous n'aurions pas pu connaître le problème de Thompson qui est fort différent.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne sais pas si c'est une question que l'on peut poser à notre témoin.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): C'est une question un peu orientée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il ne serait pas juste de poser cette question au témoin. Je pense que nous allons la débattre, ce soir, nous-mêmes.

Messieurs, je crois que nous pouvons revenir au Sénateur Lamontagne et entendre ce qu'il a à dire sur la Cour suprême.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je suis persuadé que M. Osler pourrait magnifiquement exprimer cette question.

M. Osler: Je vous remercie, mais je préférerais que vous traitiez de cette question vous-même.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que nous pourrions finir dans dix minutes. Monsieur Lamontagne, vous avez déjà posé votre question et je crois que M. Lederman peut maintenant y répondre.

M. Lederman: Le statut et les fonctions de la Cour suprême du Canada sont très importants et constituent le pilier de ma thèse.

J'accepte la proposition du gouvernement du Canada en vue d'accroître la position de la Cour suprême, c'est-à-dire que la structure fondamentale et la juridiction de la Cour suprême en matière de Constitution devaient être insérées dans la Constitution. Mais à l'heure actuelle, elle dépend entièrement des statuts du Parlement du Canada. Ceci ne me trouble guère, mais je pense qu'il vaudrait mieux que l'existence de la Cour suprême et sa structure soient bien précisés et insérés dans la Constitution. Et alors, la Cour suprême semblerait avoir l'impartialité qu'elle a d'ailleurs toujours eue.

Un certain nombre de questions se posent au sujet de la Cour suprême en ce qui concerne notamment la nomination des juges à la Cour suprême ainsi que la répartition géographique en quelque sorte des juges.

Dans les propositions du gouvernement au sujet de la Cour suprême du Canada, il y a une chose à laquelle je m'oppose, c'est que les nominations doivent être soumises à l'approbation du Sénat. Je ne trouve pas que cette participation du Sénat ait donné de bons résultats aux États-Unis.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ce serait encore pire ici, je vous assure!

M. Lederman: Si nous devons emprunter à l'expérience américaine, eh bien empruntons justement des choses qui ont connu un certain succès. Par exemple, le plan du Missouri pour la nomination, une commission spéciale des

[Text]

commission—for the Supreme Court of Canada justices for each of the areas which either formally or informally is recognized as having a quota of justices on the Supreme Court.

The scheme of the appointments commission is that it is made up to some extent *ex officio*, of the president of the law society in the province, the Chief Justice, the Attorney-General, the Minister of Justice and the Deputy Minister from Ottawa and so on. You could compose a commission, let us say, for the Ontario region which is considered to have the right to three Supreme Court places at the present time. You could compose a commission that was representative of both provincial and federal governments and also of the lay public. I do not think such a commission should be a monopoly either of political leaders or of lawyers. It should also have a leavening of distinguished laymen.

The purpose of such a standing committee would be to maintain a standing list of eligible appointees for the Supreme Court. One would then require that the Governor General in Council making the appointments—the Prime Minister and the Minister of Justice—would have to select from the list that was put up to them. In this way you could maintain the single system of appointment and you could give the provinces a part in participating in the nomination of eligible candidates. You would also be doing something positive to encourage a real hunt for the best candidates because such an appointing commission would be a very mixed commission. As far as any partisan political loyalties were concerned, these would tend to cancel out and they would have nothing left to do but look for the best people.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Unless they agreed to disagree.

Professor Lederman: I should think there is much more hope in that direction than in Senate ratification. As far as the functioning of the court is concerned, I will just indicate two things briefly. First, I think it should remain a general court of appeal because you cannot unravel constitutional issues from everyday legal issues. They come in the same package and the judges who are going to assess the validity of statutes have to understand what those statutes mean and what they are all about. This means that they have to keep their hands in on the whole legal system. I think they ought to remain a general court of appeal with a special concern, of course, for constitutional issues. There are a lot of cases that could be stopped at the lower courts, where there is no need to take up the time of the Supreme Court.

The other point is that I would hope that the Supreme Court of Canada would develop more functional interpretation. It should emphasize more the sociological implications of statutes in assessing their meaning and in assessing their validity.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you mean that we should have some sociologists on the Bench?

Professor Lederman: I mean, sir, that the judges, as barristers and lawyers, should pay more attention to the effect the law is going to have when it is put into force if you enforce it and apply it to the persons and circumstances contemplated by its terms. There ought to be

[Interpretation]

nominations pour nommer les juges de la Cour suprême du Canada pour chacune des régions officielles ou non, qui auraient justement un contingentement de juges à la Cour suprême.

La commission des nominations doit être composée d'office du président du barreau de la province, du juge en chef de la province, du procureur général, du ministre de la justice, et du sous-ministre d'Ottawa et ainsi de suite. Vous pourriez composer ainsi une commission pour la région de l'Ontario qui est sensée avoir droit à trois Cours suprêmes à l'heure actuelle. Vous pourriez avoir une commission qui serait représentative des gouvernements provincial et fédéral, ainsi que du grand public. Je ne crois pas que cette commission doive être le monopole des dirigeants politiques ou des avocats. Cette commission devrait compter aussi des citoyens bien connus.

Alors, il faudrait que le gouverneur général en conseil qui fait la nomination, le premier ministre, le ministre de la justice, qui feraient la nomination auraient donc à choisir à partir d'une liste préparée par la commission. De cette façon-là, vous auriez un système unique de nomination tout en donnant aux provinces l'occasion de participer à la nomination de candidats admissibles. On ferait quelque chose de positif également en vue d'encourager justement, la recherche des meilleurs candidats, car une telle commission de nomination serait très variée dans sa composition. En ce qui concerne la partisanerie elle serait éliminée et il ne resterait plus qu'à chercher le meilleur candidat. Vous pouvez être d'accord ou non.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): A moins qu'ils soient d'accord pour ne pas être d'accord.

M. Lederman: Je crois que nous avons beaucoup plus d'espoir à nous engager dans cette voie que si on adoptait la formule de ratification par le Sénat. Je vais tout d'abord vous indiquer que ce devrait être un tribunal d'appel général parce qu'on ne peut pas régler les questions constitutionnelles à partir des questions juridiques du quotidien. Les juges qui auront la responsabilité d'étudier la validité des lois doivent bien comprendre ce que signifient ces lois, c'est-à-dire ce qu'elles peuvent comporter et leur aspect sur l'ensemble des rouages juridiques. Ce tribunal doit être d'ordre général tout en se préoccupant des aspects constitutionnels. Plusieurs cas pourraient être réglés à ce tribunal sans avoir recours à la Cour suprême.

L'autre point c'est que, j'ose espérer, que la Cour suprême du Canada saura mettre au point une interprétation beaucoup plus fonctionnelle. Elle devrait insister davantage sur les répercussions sociologiques d'une loi en évaluant sa signification et sa validité.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Devrions-nous compter des juges sociologues?

M. Lederman: Ce que je veux dire là, c'est que les juges en tant qu'avocats et juristes, devraient attacher une plus grande attention aux effets et répercussions de la Loi lorsqu'elle sera mise en vigueur si on tient compte des personnes et des circonstances prévues dans ses

[Texte]

more evidence in court of what this is going to be and that the judgments about whether these statutes are valid or invalid, whether in relation to federal or provincial powers, ought to be taken in the light of fuller evidence of that kind. I have developed this theme very fully in a paper I published in the *Alberta Law Review* which has just been reprinted in the second volume of the Ontario papers. I would be glad to give the secretary a copy. I have developed both these themes fully there.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): While I agree in general terms with your approach, would you not recognize that there are quite a number of things that we could perhaps change or eliminate in our constitution, like the introduction and some of these powers which have been attributed to the full government which are not operative any more and which are used in certain parts of this country to show that the constitution is old and is obsolete and all this?

For instance, the power to disallow provincial legislation has not been used since 1935. I do not think it was even necessary at that time to use this constitutional clause or section. Would you agree that there is a kind of cleaning-up job to be done quite apart from the process that you have put forward to us?

Professor Lederman: Yes, sir, I do agree with that. You could take the power of reservation and disallowance out tomorrow as far as I am concerned. I think it is irrelevant at the present time. Of course, there are other obsolete portions of the Act which any revising or consolidating draftsman would reword or take out because they are obsolete or spent. The heart of the matter, as far as I am concerned, is those power-conferring phrases which, even though some of them are in archaic words now, have been given real definition and real meaning. One has to think very hard about what is involved in replacing them in the light of the meaning they have been given. There is a lot that could be done with the British North America Act to get archaic things out.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: Messrs. Chairmen, I too would like to say that I am most impressed and stimulated by this brief that we have received from Professor Lederman today.

There are two areas though that I would like your opinion on. Do you feel that the present federal instrument is an adequate expression of the people of Canada as a whole?

• 1650

It is a level that has not really had too much consideration. We are talking about the provinces versus the federal government and it has been going on for a long time. But what about the federal government as such? We run into an awful lot of frustrated people who say that the federal government does not really mirror Canada as a whole at all.

Professor Lederman: Well, any federal collectivity, of course, has to express itself in many ways. I would put it this way, I think that when there has to be one voice,

[Interprétation]

termes. Les jugements qui seront rendus, afin de voir si ces lois sont valides ou pas, pour ce qui est des pouvoirs du fédéral ou des provinces devront être pris suivant l'optique de tous les témoignages et des preuves en disponibilité. J'ai développé ce thème dans une publication de la faculté de Droit de l'Alberta, l'*Alberta Law Review*, qui a été reproduit dans le deuxième volume des documents de l'Ontario. Je me ferais un plaisir de donner la référence au secrétariat. J'ai développé ces deux thèmes d'une façon exhaustive.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Bien que je sois de votre avis dans l'ensemble ne reconnaissez-vous pas tout de même qu'un certain nombre de choses pourraient être modifiées ou être éliminées simplement de notre Constitution, tel l'introduction ou encore certains de ces pouvoirs qui ont été accordés, disons, au gouvernement fédéral et qui ne sont plus valables et qu'on utilise dans certaines régions de ce pays, simplement pour montrer que cette constitution est très ancienne, désuète.

Par exemple, le pouvoir de désavouer les pouvoirs des législatures provinciales n'a pas servi depuis 1935. Même à cette époque j'estime que cette clause était superflue. Ne convenez-vous pas qu'il serait bon de faire un bon déblayage en plus de ce processus que vous nous proposez?

M. Lederman: Oui, je suis d'accord avec vous, en ce qui concerne le pouvoir des réservations, on pourrait simplement l'annuler demain. Cela n'a plus de pertinence aujourd'hui. Bien entendu il y a d'autres aspects désuets de la Loi, que tout travail de révision et de consolidation verrait à faire disparaître, que ce soit parce qu'ils sont désuets ou dépassés. Essentiellement, en ce qui me concerne, ces pages qui précisent ces pouvoirs, même s'il s'agit de phrases toutes faites d'instruction, on leur a donné une définition, une portée bien précise et il faut bien voir ce qui est en cause lorsque nous voulons les remplacer. Mais il serait bon, d'accord, de faire disparaître tout ce qui est archaïque dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Messieurs les présidents, je voudrais vous dire que j'ai été fort impressionné par cette présentation du professeur Lederman aujourd'hui.

Il y a deux points sur lesquels j'aimerais avoir votre opinion. Êtes-vous d'avis que l'instrument fédéral actuel est suffisamment représentatif de l'ensemble de la population canadienne? C'est un aspect dont on n'a pas tellement parlé. Nous discutons depuis quelque temps déjà

des provinces par rapport au gouvernement fédéral. Mais que dire du gouvernement fédéral comme tel? Il y a beaucoup de gens frustrés qui disent que le gouvernement fédéral ne reflète pas vraiment l'ensemble du complexe canadien?

M. Lederman: Toute collectivité fédérale, bien entendu, doit s'exprimer de bien des façons. Voici! Je pense qu'il doit y avoir une voix et lorsque la population doit se

[Text]

and when the people of Canada have to speak with one voice, the institution to do it is the Parliament of Canada.

Mr. Osler: But the Parliament of Canada, sir, is loaded, 60 per cent of its people come from Ontario and Quebec and the two most powerful provinces in the union are Ontario and Quebec.

Professor Lederman: Yes, I realize that but I should explain that I am a native of Saskatchewan and I spent many years in Nova Scotia although I now live in Ontario.

We are a democratic federation and if most of the people live in Ontario and Quebec, one has to accept the implications of what one man, one vote means. This does not mean that the other parts of the country are to be disregarded.

Mr. Osler: But it has meant this.

Senator Forsey: We have a Senate in our forum Mr. Chairman.

Mr. Osler: That is a very good question. That is a very good point.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think, gentlemen, we should have supplementaries because they lead too far astray.

Mr. Osler: I would not like to get on to the area of the Senate today. But I would appreciate it if somebody else brought it up. I feel that the Senate is grossly underutilized as a regional representative. I do think that the area of federal involvement with the people of Canada as a whole is something that we must look into very hard. I wondered if your proposal is not loaded against the central government.

Professor Lederman: First let me say, sir, that one thing which worries me about our federal situation is the extent to which the federal political parties have become regionalized and the extent to which the party in power draws too heavily on Ontario and Quebec and too little on the other parts of the country and the extent to which the main opposition party draws much too heavily on the West and not enough on other parts of the country. The political party structure worries me.

Mr. Osler: But that is historic and there must have a reason behind it. My part of the country has had people in opposition far more than it has had people in government which means that they must have an inherent bitchy feeling towards the country as a whole.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You are forgetting the long liberal years in the West.

Professor Lederman: My position would be this, sir. In my paper I am talking about the areas of concurrency and I am saying they are important and they are growing but, of course, there are separate areas where the provincial governments operate on their own and there are separate areas where the federal government goes its own way. One thing that would happen under my proposal, I agree, is that a lot of the real countervailing power in the country would come from the provincial governments contesting with the federal government in

[Interpretation]

faire entendre par l'entremise d'une seule voix, l'institution qui doit le faire c'est le Parlement du Canada.

M. Osler: Mais 60 p. 100, disons, des représentants au Parlement viennent du Québec et de l'Ontario, qui sont les deux provinces les plus puissantes de l'union canadienne.

M. Lederman: Oui, j'en conviens. Seulement, dans mon cas, je suis né en Saskatchewan; j'ai passé beaucoup d'années de ma vie en Nouvelle-Écosse quoique maintenant j'habite l'Ontario.

Nous sommes une fédération démocratique. Si la plupart des gens habitent l'Ontario et le Québec, alors on doit accepter tout ce que cela comporte, qu'un citoyen, un vote représente. Cela ne signifie pas qu'on ne doive pas tenir compte alors des autres régions du pays.

M. Osler: Mais c'est ce qui s'est déjà passé.

Le sénateur Forsey: Nous avons un Sénat dans notre forum, monsieur le président.

M. Osler: C'est une excellente question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne crois pas, messieurs, que l'on doive autoriser des questions complémentaires car elles nous éloignent un peu trop du sujet.

M. Osler: Je ne voudrais pas parler du Sénat aujourd'hui. J'aimerais que quelqu'un d'autre soulève cette question. A mon avis, le Sénat n'est pas vraiment utilisé comme instrument de représentation régional. Je crois que la participation fédérale, avec l'ensemble de la population, doit faire l'objet d'une étude sérieuse. Est-ce que votre proposition n'est pas, disons, défavorable pour le gouvernement central?

M. Lederman: Pour ce qui est du contexte fédéral, ce qui me préoccupe, c'est le degré de régionalisation des partis politiques fédéraux, jusqu'à quel point le parti au pouvoir compte sur l'Ontario et le Québec et trop peu peut-être sur les autres régions du pays, et aussi le fait que l'opposition compte trop sur l'Ouest et trop peu sur le Canada central. La structure politique des partis m'inquiète.

M. Osler: Mais il y a là un passé historique qui doit pouvoir s'expliquer. Les gens d'où je viens ont eu plus de représentants dans l'opposition qu'au pouvoir et leurs sentiments pour l'ensemble du pays doivent s'en ressentir un peu.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous oubliez toutes ces années de fédéralisme libéral dans l'Ouest.

M. Lederman: Dans ma présentation, je parle des secteurs concurrentiels, de leur importance et aussi de la croissance. Bien entendu, il y a des secteurs distincts où les gouvernements provinciaux fonctionnent indépendamment, et de même pour le fédéral dans d'autres secteurs. Une chose arriverait en vertu de la proposition que je vous fais—j'en conviens—c'est qu'une bonne partie du pouvoir qui essaie de rétablir l'équilibre viendrait des gouvernements provinciaux contestant au gouvernement fédéral, dans son cadre de fédéralisme coopératif, le droit

[Texte]

this framework of co-operative federalism to bring about results which they can both defend in their respective parts of the country. A lot of that is happening now.

I have been a professor all my life and I make this point very hesitantly in the presence of practising politicians. I am not so naïve as to think that the bargaining process I have envisaged in my paper is going to be a simple or an easy one. It will be a difficult bargaining process. Indeed some writers compare it to international affairs and say there is not much hope in it. I do not accept that because I do not think bargaining within the framework of a federal constitution is the same thing as trying to get things done at the United Nations. There is one taxpayer, one voter, one citizen. He drops his ballot into both federal and provincial ballot boxes and if he is over-taxed, he is not going to penalize the British North America Act too much, he is going to vote against anybody in power.

Mr. Osler: He is going to blame it on the federal government.

Professor Lederman: Not necessarily. I rather suspect he will blame it on both and there will be two governments out, not one.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The first one to be re-elected will have to swallow the pill.

Professor Lederman: My point, sir, is, that there is a political pressure within a federation because of the common electorate and the common responsibilities of all governments for the same electorate. There is a political pressure there for agreement that does not occur in international affairs. So that the analogy with the difficulties in international affairs is wrong. I would be hopeful that we could get many of these federal-provincial agreements. For all the difficulties there have been, the taxation agreements represent a great achievement. I remember the thirties when there really was a tax jungle. When I look at the situation today, I see how much has been settled and settled equitably by the federal-provincial tax agreements. For instance, the division of corporation taxation is done now on the basis, I believe, of the amount of business done in a province. We are away from all this nonsense about where the head office is. Great advances have been made.

Mr. Osler: One more question, Mr. Chairman. Are there not certain basic concerns for all Canadians in several areas. As a Manitoban, I am greatly concerned if I feel that Premier Robarts speaks for the purity of Lake Ontario on my behalf. I feel it is just as much my lake as it is Colin Gibson's lake who comes from Hamilton. So it suggests to me that there should be some over-all pollution standards enforceable on behalf of all people of Canada.

Professor Lederman: I think Ontario and the Government of Canada representing all other parts of Canada must collaborate on Lake Ontario. Mr. Davis, the Minister of Fisheries, has made the point that the most sensitive living thing to pollution is a fish and your first sign

[Interprétation]

de chercher des résultats qu'ils peuvent tous les deux défendre dans leurs régions respectives du pays. Ces choses se produisent déjà.

J'ai fait de l'enseignement toute ma vie et j'hésite à faire ces observations maintenant, devant des spécialistes de la politique. Je ne suis pas de ceux qui sont portés à croire que ce processus de négociations sera facile et des plus simples. Ce sera plutôt difficile en fait. Certains écrivains le comparent aux affaires internationales et disent qu'il y a très peu d'espoirs de ce côté. Non, je ne l'accepte pas parce que je ne crois pas que des négociations dans le cadre d'une constitution fédérale soient la même chose que d'essayer d'obtenir des résultats aux Nations unies. Il y a un contribuable, un électeur, un citoyen. Ils votent tant aux élections fédérales que provinciales. Si ces impôts sont trop élevés, il ne va tellement analyser l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mais plutôt, il va s'en prendre aux représentants élus et voter contre eux.

M. Osler: Il va en blâmer le gouvernement fédéral.

M. Lederman: Non, pas nécessairement, mais il blâmera les deux paliers de gouvernements, et les deux gouvernements seront défaits, et non pas un seul.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Le premier qui sera élu devra avaler la pilule.

M. Lederman: Mais voici, il y a, au sein d'une fédération, une pression politique à cause de l'électorat commun et des responsabilités communes de tous les gouvernements à ce seul électorat. Il y a donc une pression sur le plan politique pour qu'il y ait entente qui n'existe pas sur le plan international. Donc cette comparaison avec les difficultés sur le plan international est fausse. J'ose espérer que nous pourrions avoir bon nombre de ces ententes fédérales-provinciales. Malgré toutes les difficultés qui se sont présentées les ententes fiscales sont un exploit. Je me souviens des années '30, où c'était vraiment une jungle d'impôts. Voyez la situation aujourd'hui. Nous avons vraiment réussi à trouver une solution juste et équitable en vertu de ces ententes fédérales-provinciales. Entre autres, le partage des impôts des corporations, se fait maintenant suivant le chiffre d'affaires réalisé dans une province. On ne tient plus compte du siège social. On a fait beaucoup de progrès.

M. Osler: Une autre question, monsieur le président. N'y a-t-il pas d'autres préoccupations fondamentales pour tous les Canadiens dans d'autres secteurs? En tant que représentant du Manitoba, je suis intéressé si je crois que le premier ministre Robarts parle de la pureté des eaux du Lac Ontario en mon nom. J'ai l'impression que ce lac m'appartient autant qu'à Colin Gibson qui vient de Hamilton. Ce qui me porte à croire qu'il devrait y avoir des contrôles et des normes de pollution d'ensemble pour tout le pays.

M. Lederman: Oui. Je crois que l'Ontario et le gouvernement du Canada qui représente toutes les autres régions du Canada, doivent collaborer pour ce qui est du lac Ontario. M. Davis, le ministre des Pêches, a bien dit que l'être vivant le plus sensible à la pollution est le

[Text]

of pollution is when the fish goes belly-up. Fisheries is a federal subject.

Mr. Osler: By that he is implying exactly my point. In the final analysis, if he wants to get nasty and drag it through the courts, he can damn well enforce a sufficient purity to keep fish alive as a federal agent.

Professor Lederman: The over-all cleaning up of Lake Ontario though is a very complex business. It is of no use for governments to get rough with one another about it. We will never get Lake Ontario cleaned up or Lake Erie which is a worse situation unless the governments of Ontario and Canada collaborate.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): And the United States.

Professor Lederman: There are about seven states and the central government in Washington too. Just staying on the Canadian side, there must be collaboration. My whole point is that fisheries and navigation, harbours and so on give the federal government bargaining power. The Ontario government cannot ignore the federal government. But also the federal government cannot ignore the Ontario government in dealing with Lake Ontario and Lake Erie because the factories that are discharging into Lake Ontario, have a lot to do with the pollution of Lake Ontario. The fertilizer the farmers of Ontario are putting on their land has a lot to do with the pollution of Lake Ontario.

• 1700

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Professor Lederman, I must say that my basic and natural inclination is very strongly against your proposal. It would seem to me that rather than solving our constitutional problems it would merely, perhaps, institutionalize more bureaucracy, slowness, cumbersome systems and inefficiency and it would just frustrate the Canadian people to no end. I will give examples. Suppose in a federal election a party runs a campaign on price and wage controls, let us say, and the nationalization of the banks and win the election with a strong mandate.

Then they are confronted with a constitution and a system whereby these are divided powers, perhaps, and they have to go to the federal-provincial conference that you suggest. I can see great difficulty in obtaining consensus among the provinces because in many of the provinces the political basis is much different. The governments of the provinces are very different from the federal government. Their appreciation of national problems is very different. In some provinces the governments, because of their electoral systems, are supported by strong rural constituencies rather than the urban voter and I just see the Canadian people frustrated. Then I see them reaching agreement at the federal-provincial conference and having to return to their respective legislatures to try to get agreement in their own legislatures, and so on.

This is my basic inclination. Maybe I am wrong, but I feel that the Canadian people are fed up with this long, cumbersome procedure and to try to institutionalize it—because I get the impression that is what you are suggest-

[Interpretation]

poisson, et le premier signe de pollution, c'est le poisson mort qui flotte sur l'eau. Les pêcheries relèvent du gouvernement fédéral.

M. Osler: Oui, mais là justement, en dernière analyse, s'il veut vraiment aller devant les tribunaux, il peut très bien exiger une certaine pureté des eaux pour conserver le poisson en vie.

M. Lederman: Le nettoyage du lac Ontario, est une affaire des plus complexes. Il est inutile que les gouvernements se chamaillent à ce sujet. Si nous voulons nettoyer le lac Ontario, ou encore le lac Érié qui est encore pire, il faut que les gouvernements de l'Ontario et du Canada collaborent.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Et les États-Unis.

M. Lederman: Il y a environ sept États américains et aussi le gouvernement de Washington. Mais simplement du côté canadien, il faut obtenir la collaboration des autorités dans les domaines des pêcheries, de la navigation, des ports, etc. Le gouvernement de l'Ontario ne peut pas ignorer le gouvernement fédéral. De même, le gouvernement fédéral doit aussi tenir compte du gouvernement de l'Ontario dans le cas du Lac Ontario et du Lac Érié parce que les usines qui rejettent leurs eaux usées dans le Lac Ontario sont en grande partie responsables de la pollution du Lac. Les agriculteurs de l'Ontario qui utilisent des fertilisants sur leurs terres sont aussi responsables de la pollution du lac.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Essentiellement, je suis porté à m'opposer à votre proposition. Plutôt que de résoudre nos problèmes constitutionnels elle ne servirait qu'à occasionner une plus grande bureaucratie, des retards, des systèmes encombrants et inefficaces qui entraîneraient une très grande frustration pour la population canadienne. Par exemple, disons qu'au cours d'une élection fédérale vous avez un parti qui fait une campagne sur le contrôle des prix et des salaires et sur l'étatisation des banques et qu'il est élu avec un très fort mandat.

Il doit alors faire face à une Constitution et peut-être à un système du partage des pouvoirs, et il lui faut se présenter à ces conférences fédérales-provinciales dont vous parlez. Je puis très bien voir que ce serait très difficile d'obtenir l'unanimité des provinces, parce que bon nombre des provinces ont un plan politique bien différent. Les gouvernements des provinces sont très différents du gouvernement fédéral. Leur évaluation des problèmes nationaux, est différente. Dans certaines provinces, les gouvernements, à cause de leur régime électoral, sont appuyés par de fortes circonscriptions rurales plutôt que par l'électeur urbain, alors je peux très bien concevoir cette frustration des Canadiens. Je les vois ensuite en arriver à une entente aux conférences fédérales-provinciales, et se présenter par après devant leurs assemblées législatives respectives pour tenter d'obtenir leur accord à elle, et ainsi de suite.

Voilà ma premier réaction. Peut-être que je me trompe, mais seulement, à mon avis, la population canadienne en a assez de toute cette procédure très longue et,

[Texte]

ing will just frustrate the Canadian people to no end and their government and their political processes.

When we were in Halifax Judge O'Hearn suggested—and I think some others suggested it but he was the one who suggested it more forcibly—that we allow the provinces and the federal government to have full legislative powers with all powers being concurrent in the constitution, and use our present lists which are exclusive as lists of paramountcy. I am wondering if you have ever considered that. I would like you to reply to my sort of devil's advocacy proposals. Also, have you ever considered the sort of thing that Judge O'Hearn has put forward, that we give full powers to both levels, keeping the lists as you say which have been well defined through the courts for paramountcy purposes and letting both levels legislate until there is a conflict and you work out the conflict then through the lists of subject matters?

Professor Lederman: To deal with the first point, the proposal I have been making for a single and better system of consultative federal-provincial consultations is made on the assumption and presupposes that we change the focus of what we are holding meetings about, and that we focus on pollution and unemployment and inflation and next year's budget and so on, and that is what the meetings are about.

Mr. Allmand: Could I just interject briefly? What we might see to be the priority at the federal level, let us say the federal government.

Professor Lederman: Yes.

Mr. Allmand: Saskatchewan and British Columbia may not see the priority at all. We may see the priority as pollution; we may see the priority as inflation; the Maritimes may see the priority as full employment. I can see great difficulties in governments that are elected on platforms and have a political base trying to work these things out.

I agree if there is a national emergency and everybody agrees on the priority, whether it be pollution or something else, there is no difficulty.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you not think it is inevitable?

Mr. Allmand: That is what I think.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): There is no example that I know of, at least where a federal country has agreed to change its constitution completely in peacetime.

Mr. Allmand: That is right, but maybe I am too idealistic about constitutional change. Maybe Professor Lederman is more experienced and he is being more realistic. I do not know.

Professor Lederman: My point is that the frustration that is coming out of the federal series of federal-provincial meetings is because the focus of them is wrong. Change the focus to the things that the man in the street is really worried about and then work back from those items to the background of the constitution if you have to.

My whole proposal is based on the assumption that you are going to change the focus, and my answer to you on

[Interprétation]

si on essaie vraiment de lui donner des cadres, cela ralentirait d'autant plus le processus.

Lorsque nous nous trouvons à Halifax, l'honorable juge O'Hearn a proposé de même que d'autres, mais je pense que c'est lui qui l'a présenté avec plus de force, d'accorder aux provinces et au fédéral d'avoir les pleins pouvoirs sur le plan législatif, tous ces pouvoirs étant communs dans la Constitution et d'utiliser ensuite ces listes exclusives comme étant des listes primordiales. Est-ce que vous y avez songé. J'aimerais que vous répondiez à mes propositions alors que je me fais plus ou moins l'avocat du diable. Avez-vous songé à de telles possibilités, entre autres, à celles dont a parlé le juge O'Hearn en donnant les pleins pouvoirs aux deux paliers, en maintenant ces listes qui ont été très bien définies et en laissant les deux niveaux légiférer jusqu'à ce qu'il y ait conflit, alors vous essayez de régler le conflit par ces listes de sujets importants.

M. Lederman: Pour répondre à cette première observation, ma proposition concernant un meilleur système de consultation fédérale-provinciale, suppose qu'on change notre centre d'intérêt et qu'on se concentre particulièrement sur les questions de pollution et de chômage, d'inflation du budget pour l'an prochain, etc. C'est à cela que doivent servir les réunions.

M. Allmand: Puis-je faire une courte remarque. Ce qui nous semble être prioritaire au niveau fédéral, disons du gouvernement fédéral.

M. Lederman: Oui.

M. Allmand: Peut-être que la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, ne voit pas du tout cette priorité. Notre priorité est peut-être la pollution, l'inflation; pour les Maritimes ce peut être le plein emploi. Je vois de grandes difficultés à résoudre ces problèmes pour ces gouvernements élus en vertu d'une campagne électorale et de promesses électorales.

Je conviens que ce soit là un besoin national et tous sont d'accord sur la priorité que ce soit pour la pollution ou autre, il n'y aura pas de difficulté.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ne croyez-vous pas que ce soit inévitable.

M. Allmand: C'est ce que je pense.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je ne connais pas de pays fédératif qui ait accepté de modifier entièrement sa constitution en temps de paix.

M. Allmand: Peut-être est-ce un idéal trop élevé. Le professeur Lederman a peut-être plus d'expérience, il est peut-être plus réaliste. Je ne sais pas.

M. Lederman: Je comprends très bien cette frustration que l'on ressent à la suite de toutes ces réunions fédérales-provinciales, il faudrait changer le centre d'intérêt. Changez-le pour les préoccupations de l'homme de la rue, et de là travaillez au problème de la constitution, s'il le faut.

Toute ma proposition est fondée sur l'hypothèse que nous modifions le centre d'intérêt et voilà ma réponse. Il vous faut changer l'optique de ces réunions.

[Text]

that point, sir, is that you are going to change the focus of these meetings.

As far as Judge O'Hearn's proposals are concerned, I know him very well and I expect I was one of the first people to read his book, *Peace, Order and Good Government*, and I reviewed it in the *Canadian Bar Review*. It is a very interesting thesis he is putting forward—total concurrency—but I suggest to you that with the lists of powers simply as paramountcy lists, that does not save you from all the problems of interpenetration I am talking about.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It makes them worse.

Professor Lederman: It just moves them one stage back. Instead of arguing about who has exclusive power you will be arguing just as much about who has paramountcy.

Let me say a word about paramountcy and concurrency. There are two sides to concurrent powers, positive and negative. Constitutional lawyers are to blame for this. We have talked too much about the negative side. We have talked too much about if you allow concurrent powers in agriculture then you have to have rules about conflicting federal and provincial statutes and about which is to prevail in the event of conflict, and that you must have a document of paramountcy, and I think that that is true enough.

The positive side of concurrency is that it is an invitation to harmonize your legislation by intergovernmental agreement. I say you have to have your negative side of the doctrine of concurrency, yes, where you have concurrent powers. You must have a constitution that tells you who can act if all agreement fails. True enough, but why look on the dark side?

Concurrency in agriculture for instance, our oldest explicit form of concurrency, I say is an invitation to harmonizing the legislation and this is what has happened in agriculture throughout our history. I am not sure that this is literally true, but the federal government has in effect said we will look after veterinary services and veterinary standards and you, the provinces look after noxious weeds, and step by step they cover the whole field, each does part of it.

My quarrel with Judge O'Hearn would be this: either you would have as much contention over who was paramount as you now have over who is exclusive, or you would have an overriding rule of federal paramountcy and that would be the end of the federal constitution.

Mr. Allmand: You have stated that you feel that the agricultural power with concurrent powers worked well. It was an invitation to co-operation.

Professor Lederman: Yes.

Mr. Allmand: Would you therefore agree that perhaps although we may not go to full concurrency it might be a good idea to expand our list of concurrent powers while we still maintain exclusive lists?

Professor Lederman: I would rather see the courts develop the concurrency cautiously step by step. That is why I used the example of the Unconscionable Transac-

[Interpretation]

Quant aux propositions de l'honorable juge O'Hearn, je le connais très bien, et j'ai été l'un des premiers, je crois, à lire son livre *«Peace, Order and Good Government»*, j'en ai fait une étude critique dans la Revue du Barreau canadien. C'est une thèse très intéressante qu'il nous propose, un accord total, mais je vous pose la question avec ces listes de pouvoirs qui seraient établis comme étant des listes de toute première importance, est-ce que, cela ne vous épargne pas tous ces problèmes d'inter-vention dont je vous parle.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ça les rend pires.

M. Lederman: Cela les recule d'un échelon. Pour ce qui est de l'exclusivité des pouvoirs, vous en discuterez tout autant que de la primauté. Il y a deux aspects, aux pouvoirs communs, l'aspect positif et l'aspect négatif. Les avocats de droit constitutionnel en sont responsables. Nous avons trop parlé de l'aspect négatif, si nous accordions des pouvoirs communs sur le plan agricole, il nous faudrait des règlements pour les statuts fédéraux et provinciaux qui entreraient en conflit, et qui aurait la primauté en cas de conflit. Il faut donc avoir un document de primauté.

Mais l'aspect positif des pouvoirs communs c'est l'invitation à harmoniser les législations par une entente entre provinces. J'ai dit qu'il vous faut aussi l'aspect négatif de cette doctrine, lorsque vous avez des pouvoirs communs. Il vous faut une constitution qui vous dise qui peut agir si toutes les ententes échouent. D'accord, mais pourquoi toujours voir le mauvais côté.

Des pouvoirs communs sur le plan agricole par exemple la plus ancienne formule explicite sur le plan commun, nous pourrions avoir entière harmonie de la législation et c'est ce qui s'est produit tout au long de notre histoire sur le plan agricole. Je ne suis pas sûr que ce soit tout à fait vrai, mais enfin le gouvernement fédéral a dit, nous allons nous occuper des normes et des services vétérinaires et vous les provinces vous vous occuperez des herbes nuisibles. Et, étape par étape, on s'est occupé de tout ce secteur, chacun faisant sa part.

Voici où je diffère d'opinion avec le juge O'Hearn: soit que vous discutiez qui a la primauté comme c'est le cas maintenant pour l'exclusivité des pouvoirs ou vous avez un règlement dérogatoire de priorité fédérale et alors c'est la fin de la Constitution fédérale.

M. Allmand: Vous dites que les pouvoirs communs sur le plan agricole ont donné de bons résultats. C'était une invitation à la collaboration.

M. Lederman: Oui.

M. Allmand: En conséquence ne conviendriez-vous pas qu'on peut ne pas être entièrement d'accord sur tous les plans, mais qu'il faudrait élaborer autant plus cette liste de pouvoirs communs tout en maintenant cette liste de pouvoirs exclusifs.

M. Lederman: J'aimerais mieux que ce soit fait, étape par étape, et par les tribunaux. C'est pourquoi je vous ai donné l'exemple des tribunaux qui ont dit à la province

[Texte]

tions Relief Act. There you saw the courts saying to the Province of Ontario: "We agree that the general area of undue influence, unfair contracts, is something for you to regulate under property and civil rights, but interest is a federal power. However, if you are going to really go at it with a complete attempt to deal with it we will let you deal with interest as part of your complete attempt, but only that way, not because it is wholly concurrent in all circumstances". This kind of cautious concurrency, I think, is part of the balancing process that has to continue as I say if we are going to maintain a federal constitution. I would be afraid of the wide open, freewheeling concurrency that Judge O'Hearn is proposing.

• 1710

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I would like to pursue this much longer but I know there are others, so I will pass. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin would like to ask a supplementary.

Mr. Brewin: I withdraw.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was just going to say, in the case of the others who have been asking for supplementaries, they were people whose turn was coming up. Mr. Brewin has had his turn. I can either leave him for a second turn or, if his supplementary is brief, allow him to ask it now.

Mr. Brewin: Thank you very much but I will waive my rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Mr. Hogarth, Mr. Dinsdale and myself.

Mr. Hogarth: My supplementary was on Mr. Osler's comment to you about the westerner's view towards representation by population. I would just like to draw to your attention that my riding consists of approximately 90,000 to 100,000 people right now and they have one member of Parliament and no statutory-provided Senators other than the provincial situation at large. Prince Edward Island with a population of 110,000 people, which is not much more than my riding, has four members of Parliament and four Senators. I do not think that is representation by population on the national level.

In any event, I recognize that in any constitution we might devise there has to be a division of powers if we are going to have a federal state, and they have to start out with a particular rigidity in the sense that they have to be defined as best as possible without overlapping. It appears to me that some of the things you are advocating are going to lead us right around again to where we are now, in the sense we redistribute the powers, redefine them, and we are going to end up in years to come in the same position as we find ourselves now redistributing again.

The problem, as I see it, which brought about co-operative federalism as the concept we now know, is the fact that the division of powers being somewhat rigid there was absolutely no catalyst which could switch power from the federal government to the provincial government where it did not exist, or vice versa, and the co-operative federalism grew up, starting perhaps with

[Interprétation]

d'Ontario, nous sommes d'accord que pour que vous légifériez en vertu des droits sur la propriété et les droits civils dans le domaine des contrats injustes et d'influence induite, mais l'intérêt est du ressort fédéral. Seulement, si vous voulez vraiment vous attaquer à ce problème pour essayer de le régler dans son ensemble, nous vous laisserons inclure l'intérêt, mais simplement dans une formule d'ensemble et non pas parce que c'est tout à fait un pouvoir commun dans toutes les circonstances. Une telle précaution dans des pouvoirs communs est un processus qui doit se maintenir si nous voulons toujours avoir une constitution fédérale. Je crains l'aspect libre et ouvert que proposait le juge O'Hearn à ce sujet.

M. Allmand: J'aimerais discuter plus longuement de ce sujet, mais je sais qu'il y en a d'autres qui désirent prendre la parole. Je cède donc mon tour de parole.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Brewin a une question complémentaire.

M. Brewin: J'y renonce.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'allais dire que ceux qui ont demandé à poser des questions complémentaires devaient prendre la parole plus tard. M. Brewin a eu son tour. Je peux soit le faire attendre à la seconde tournée de question ou, s'il veut être bref, lui demander de parler maintenant.

M. Brewin: Je vous remercie mais je cède mon droit de parole.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il reste donc MM. Hogarth, Dinsdale et moi-même.

M. Hogarth: Ma question supplémentaire se rapporte à la remarque de M. Osler au sujet de l'opinion d'une personne venant de l'Ouest sur la représentation par population. Je vous signale que ma circonscription comprend environ 90,000 à 100,000 personnes et qu'elle n'est représentée que par un député au Parlement, mais pas un seul sénateur. L'Île-du-Prince-Édouard avec une population de 110,000 ce qui n'est pas beaucoup plus en somme que ma propre circonscription, compte quatre députés et quatre sénateurs. Ce n'est pas du tout représentatif pour la population au niveau national.

En tout cas, il doit y avoir répartition des pouvoirs si l'on veut avoir un état fédéral et il faut commencer avec une certaine rigidité c'est-à-dire en les définissant le mieux possible sans qu'il y ait risque de chevauchement. Il me semble qu'on en reviendrait peut-être au point où on en est maintenant. Si l'on redistribue les pouvoirs, si on redéfinit les pouvoirs, nous allons nous retrouver dans des années au même point de départ en quelque sorte.

Le problème, tel que je le vois, qui a entraîné justement le fédéralisme coopératif que nous connaissons, est le fait que la répartition des pouvoirs étant quelque peu rigide il n'y avait pas de catalyseur qui aurait pu passer les pouvoirs du fédéral vers les provinces ou vice versa. Si bien que le fédéralisme coopératif a commencé avec les ententes sur les impôts peut-être, pour passer ensuite aux formules diverses qu'il a adoptées. Nous avons maintenant une constitution qui comprend un document écrit

[Text]

tax agreements and going on into the various and other sundry forms it has taken. So now we have a Constitution which consists of the written document as well as many co-operative federalist concepts which have been introduced. The problem, as I see it, is that we have to find in the federal state a catalyst whereby there can be, when the need arises, a transfer of powers from one governing body to the other such as pollution, which was not conceived of in 1867 but now is recognized almost as a national problem in scope. The Hall Commission Report clearly indicated that health had become a national problem. These problems were essentially considered local at the time the Constitution was drawn.

Your suggestion is, as I see it, that perhaps we should use the judicial function in an extended form, such as the American Supreme Court which has a certain amount of sociological political powers to formulate legislation. Perhaps we should use the judiciary to solve this problem, but I cannot see that as our judiciary is presently constructed for some of the reasons you have brought out.

First of all, they act as lawyers and they might well be expected to. Secondly, they will only act on evidence, and they might be well expected to. But these problems are far deeper than our present known judicial structures permit to be solved. My view, and I would like you to reflect on it, is that what we should do is revise our Senate, revise it completely and drastically, and then, as a third power, properly constituted to represent the provincial governments and the federal government, it could decide when and if pollution had become a national problem, or to what extent. It could advise I do not say legislate as to how the powers pertaining to pollution should be divided—what Ontario should do on recommendation of the Senate about the farmer putting the fertilizer in the field and what the federal government should do about Lake Erie and Lake Ontario, as well as its international arrangements with the United States.

In that function it appears to me that we could have a catalyst to determine where the power should lie when these situations come up. In addition to that it could have a judicial arm, much like the House of Lords has in England. I would leave the ordinary ultra vires case from the individual litigate to the presently constituted courts, including the Supreme Court, but I think that the judicial arm of the Senate could be used for references from governments—as Colin Gibson has suggested, the broad field of reference—as an investigatory body for both the provinces and the federal government. I would like to hear what views you have on those suggestions.

Professor Lederman: I am afraid, Mr. Hogarth, my views are not very favourable to those suggestions.

Mr. Hogarth: That suits me, because there are a couple here that I do not agree with you on.

Professor Lederman: For one thing, the sort of appeal that has to be made to an interpretative tribunal is basically one that must be argued very carefully as a matter of reason before the tribunal and you get your democracy and your representations in the process by the

[Interpretation]

ainsi que les principes de coopération fédéraliste qui y ont été amenés. Voici comment je vois le problème. Il faudrait trouver dans un état fédéral un catalyseur nous permettant au besoin de faire des transferts de pouvoirs d'un gouvernement à un autre. Prenons le cas de la pollution, on n'y pensait pas en 1867, mais on reconnaît maintenant que c'est un problème à l'échelle nationale ou presque. Le rapport de la Commission Hall indique clairement que la santé devient un problème national aussi. Tous ces problèmes étaient autrefois considérés comme des problèmes locaux au moment de la rédaction de la constitution.

Vous suggérez, d'après ce que j'en conclus, qu'on pourrait peut-être utiliser les tribunaux de façon plus poussée comme on le fait à la Cour suprême des États-Unis à qui on reconnaît certains pouvoirs socio-politiques lui permettant de formuler des lois. On pourrait peut-être utiliser le système judiciaire pour résoudre ce problème, mais cela me semble impossible à l'heure actuelle, à cause de la conception du présent système et pour certaines raisons que vous avez signalées.

D'abord ils agissent comme des avocats et on peut s'y attendre d'ailleurs. Ensuite, ils n'agiront que sur des preuves, et on pourrait très bien s'y attendre. Mais ces problèmes sont beaucoup trop profonds pour que notre système judiciaire actuel puisse les résoudre. Voici mon opinion et je voudrais que vous y réfléchissiez. Il s'agirait de repenser le Sénat, de le reformer entièrement. Puis, en tant que troisième puissance, constituée de façon à représenter adéquatement les gouvernements provinciaux et fédéral, le Sénat pourrait décider si la pollution est devenue un problème national, quand elle l'est devenue et dans quelle mesure il pourrait conseiller, je ne dis pas légiférer, pour ce qui est de la répartition des pouvoirs en matière de pollution—ce que l'Ontario devrait faire par exemple en ce qui concerne la recommandation du Sénat à l'agriculteur qui se sert de fertilisants dans ses champs et ce que le gouvernement fédéral doit faire au sujet du lac Ontario, et du lac Érié ainsi que pour les ententes internationales avec les États-Unis.

Dans cette fonction, il me semble qu'on pourrait avoir un catalyseur pour réorienter les pouvoirs au besoin. Et puis le Sénat pourrait avoir également un pouvoir judiciaire comme à la Chambre des Lords en Angleterre. Dans les cas ordinaires d'ultra vires de plaideurs particuliers, je laisserais ça aux tribunaux actuels, y compris la Cour suprême. Et je pense que les pouvoirs judiciaires du Sénat pourraient être utilisés par les gouvernements comme références, ainsi que l'a mentionné Colin Gibson. Il s'agirait d'un vaste domaine de références que l'on pourrait utiliser comme une espèce de commission d'enquête pour les provinces et le fédéral. Qu'en pensez-vous?

M. Lederman: Eh bien, je pense que mes vues ne seraient pas très favorables.

M. Hogarth: D'ailleurs, je ne suis pas toujours d'accord avec vous non plus.

M. Lederman: Primo, l'appel qui doit être fait à un tribunal d'interprétation est fondamentalement un appel qui doit être débattu très soigneusement devant les tribunaux; il faut tenir compte du processus démocratique et de représentation en ce sens que tous les partis intéressés

[Texte]

fact that all interested parties get their day in court and get their hearing. Then these professionally qualified men must do their best with the evidence before them and give the best interpretation they can to fit the old phases to the new situation.

An example is the radio case. Of course, radio is not mentioned in the British North America Act anywhere. But the word "telegraph" is there and the law lords picked that out and said: "Look here, the word 'telegraph' is older in the Constitution and is older in the language than electricity. What it means is signalling at a distance, by any means". So they said, "The sense of the Act is that telegraphing in this broad sense across a border is radio communication, radio diffusion, and there it is, if the Fathers of Confederation had known about radio they would have included it as a federal power, and we find it to be a federal power." This is the way a tribunal, a court, can develop the meaning of the Constitution and continue to fit it to the facts of life in the country. With the greatest respect to what any legislative Chamber, Senate or otherwise, is or could be, I do not think you can get that kind of adjustment by trying to vote it out in a multi-member body of some kind. This is what you would be trying to do if a Senate with 100 or 150 members was trying to deal with this kind of a question.

Mr. Hogarth: The law lords are the only people I know who, when they listen to the CBC, would get telegrams.

Professor Lederman: The other point I would make is that the reason the lawyer, with all his faults, finds himself on the Bench is that he is still something of a generalist in a world of specialists and if you are going to interpret a Constitution you have to be something of a generalist, you have to be able to assess the opinions of all kinds of experts, somehow evaluate the opinion of different experts and come up with a wide-ranging view which takes account of many expert views and of the general interest as well. It is the capacity of the lawyer as a generalist which represents his claim to sit in the seat of power in this respect.

Mr. Hogarth: You can correct me if I am wrong but it does not appear to me that our Supreme Court of Canada has ever been denoted as an agency of social reform in Canada, it has done nothing more than the traditional role of interpreting the law that has come before it.

• 1720

A good example of this is Mr. Justice Hall's function as a Judge of the Supreme Court of Canada, and look what his function was when he was the Chairman of the Hall Commission, an entirely different function. It is his function as Chairman of the Hall Commission that we require as a catalyst to change our constitution without having to amend our constitution. He changed our constitution by bringing about the recommendations in that Commission. He could never have done that as a Judge of the Supreme Court.

Professor Lederman: But he did not do it alone, sir.

[Interprétation]

ont accès aux tribunaux. Ensuite, ceux qui ont la compétence professionnelle doivent faire de leur mieux afin d'arriver à la meilleure interprétation possible qui s'harmoniserait avec la nouvelle situation.

Qu'il me soit permis de vous donner un exemple. Prenons le cas de la radio par exemple. La radio n'est pas mentionnée dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le mot télégraphe s'y trouve toutefois. Les Lords avaient relevé ceci, et ont dit: «eh bien! le mot télégraphe est plus vieux dans la langue d'ailleurs que l'électricité. Il signifie signaler à distance par n'importe quel moyen». Le sens de la loi est le suivant: télégraphier dans ce sens général s'identifiait à la radio, les communications, la radio-diffusion, et voilà. Si les Pères de la Confédération avaient connu la radio, eh bien! ils l'auraient inclus dans les pouvoirs réservés au fédéral. Voilà comment les tribunaux, les cours arrivent à établir la jurisprudence en matière de constitution et continue de l'adapter à la vie moderne du pays. Donc, avec tout le respect que l'on a pour ce qui est ou devrait être toute assemblée législative, Chambre ou Sénat ou autre, je ne pense pas qu'on puisse arriver à cette adaptation en demandant à un corps constitué de plusieurs membres de voter à l'encontre de ce projet. C'est justement ce que vous cherchiez à faire si le Sénat qui comprend 100 ou 150 personnes cherchait à étudier une question de ce genre.

M. Hogarth: Les membres juristes de la Chambre des Lords sont les seules personnes que je connais qui, à l'écoute de Radio-Canada, recevraient des télégrammes.

M. Lederman: La seule raison pour laquelle l'avocat se trouve sur la sellette, c'est qu'il est surtout un généraliste dans un monde de spécialistes et si vous êtes appelé à interpréter une Constitution vous devez être un généraliste, vous devez pouvoir évaluer l'opinion de toutes sortes d'experts, donner une vue d'ensemble, tenant compte des opinions de nombreux experts ainsi que l'intérêt général. Donc, c'est l'avocat, à titre de généraliste, qui présente leur cause et qui a le pouvoir dans ce sens.

M. Hogarth: Corrigez-moi si je me trompe, mais il ne me semble pas que notre Cour suprême du Canada ait été considérée comme un organisme de réforme sociale au Canada. Je pense que cette Cour s'en est tenu à son rôle traditionnel d'interpréter la loi.

Nous avons un bon exemple de cette situation dans la personne du juge Hall qui exerce ses fonctions, à titre de juge de la Cour suprême du Canada; considérez par ailleurs ce qu'il faisait auparavant lorsqu'il était président de la commission Hall et qu'il s'acquittait d'une tâche tout à fait différente. C'est bien cette fonction, à titre de président de la commission Hall qu'il nous faut justement comme catalyseur pour modifier notre Constitution sans avoir à l'amender. Il a changé notre constitution en présentant les recommandations de sa Commission. Il n'aurait jamais pu le faire s'il avait été juge de la Cour suprême.

M. Lederman: Mais il ne l'a pas fait seul, monsieur.

[Text]

Mr. Hogarth: I agree.

Professor Lederman: It was because his report was picked up and made the basis of federal proposals to the provinces and with all the difficulties that occurred the provinces did eventually agree one after the other. It was the federal-provincial agreement that was operative and it takes the provincial statutes to put Mr. Justice Hall's proposals as a royal commissioner into force, and it takes all kinds of federal money to do it too.

Mr. Hogarth: In my suggestions I did not say that Mr. Justice Hall, if he had been in a revised Senate performing the same function there as he performed as Chairman of the Hall Commission, would have the power to change the constitution. He would have power to do no more than what he did, make the appropriate recommendations to the legislatures. It would be very difficult not to move if the Senate were properly constructed.

Professor Lederman: There is something here though that must always underpin anything any legislative body does or anything any court does. You must have research and you must have the facts, and in the case of royal commissions, recommendations based on research and on the facts. This has to underpin everything any government does in any aspect.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, Professor Lederman, on page 9 of the brief suggests that the idea he has in mind of the continuing process of consultation under a procedure of co-operative federalism would be represented by having this Committee for example, and I use his words:

...I would like to see this Committee become a permanent standing Joint Committee on federal-provincial inter-governmental co-operation, just to improve this process of democratic control.

Would Professor Lederman care to enlarge on that idea as to how he sees a committee of this kind operating in this area. It is a committee of parliamentarians. There is no executive responsibility. I suppose the idea would be to have it for consultative purposes only, but how would we in the long run, deal with matters that would be exclusive to executive responsibility?

Professor Lederman: I did not mean by that proposal, Mr. Dinsdale, to suggest that we should downgrade the primary executive responsibility of Prime Ministers and Ministers to formulate government policy to carry their respective parties with them on the policy they formulate, and at the appropriate point to bring them out into the open, to have them debated to defend them, and so on. I had in mind, and you gentlemen know much more about the possibilities here than I do, that as much as any Standing Committee can do in other fields, this Committee could do in this field. I suppose a good deal of the function would be a post-audit function.

You might review the present state of the federal-provincial tax agreements or the new ones that are arrived at in a year or two with a five-year term on them, and say, look, it is turning out as far as we can see that this is wrong and that is wrong. Maybe you cannot do anything now but at the next revision let us get this one

[Interpretation]

M. Hogarth: D'accord.

M. Lederman: C'est parce que son rapport est devenu le fondement en quelque sorte des propositions fédérales aux provinces et à cause de toutes les difficultés évidemment qui ont vu jour, finalement les provinces les unes après les autres se sont entendues. C'est une entente fédérale-provinciale qui a été élaborée. Donc, ce sont les provinces et le gouvernement fédéral qui en quelque sorte ont fait appliquer les recommandations du juge Hall, ce qui a coûté beaucoup d'argent au fédéral.

M. Hogarth: Est-ce que justement le juge Hall ne pourrait pas s'acquitter au Sénat des mêmes fonctions que lorsqu'il était président de la commission Hall. Il s'agirait de présenter des recommandations aux assemblées législatives, ce qui serait difficile à changer si le Sénat était bien constitué.

M. Lederman: Il y a cependant certains éléments sous-jacents à toute démarche faite par un corps législatif ou une cour. Il faut de la recherche, il faut avoir des faits, comme dans le cas des recommandations de la commission Royale par exemple. Tout est fondé sur la recherche et celle-ci doit être sous-jacente à toute activité gouvernementale.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, monsieur Lederman, à la page 9 de votre mémoire, lorsque vous parlez du processus permanent de consultation, dans le cadre du fédéralisme coopératif, notre comité pourrait devenir, par exemple, un comité mixte permanent et je cite:

...j'aimerais que le présent Comité devienne un comité mixte permanent grâce à la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux, afin d'améliorer ce processus de contrôle démocratique.

Le professeur Lederman ne pourrait-il pas élaborer un peu plus longuement sur la création d'un comité de ce genre. C'est un comité parlementaire donc, qui n'a pas de responsabilités exécutives. Il s'agira en quelque sorte de comité à fins consultatives et à longue échéance, il pourrait traiter de questions relevant exclusivement de l'exécutif, n'est-ce pas?

M. Lederman: Je ne voulais pas dire qu'il fallait abaisser la responsabilité du Cabinet des ministres et du premier ministre en ce qui concerne la formulation des politiques. Il faut à un moment donné faire sortir les questions et les débattre publiquement, mais voici ce à quoi je pensais. Votre Comité peut s'acquitter de cette fonction dans ce domaine-ci comme, le Comité permanent pourrait le faire dans d'autres domaines.

Vous pourriez par exemple reviser l'état actuel de l'entente fédérale-provinciale sur l'impôt ou plutôt orienter les nouvelles ententes et en signaler les erreurs ou les faiblesses. On pourrait prévoir telle ou telle révision quelques années d'avance et si les provinces s'alarment autant que nous, on pourrait modifier tout cela par un consentement unanime dès maintenant.

Donc, j'envisage le même type d'oublis de ces fonctions du Cabinet que pour tout autre problème.

[Texte]

fixed or let us get that fixed or perhaps if the provinces are as alarmed as we are about this feature of it we could change it by mutual agreement now.

I would envisage the same kind of parliamentary oversight of these functions of the Cabinet as I would of any functions of the Cabinet.

Mr. Dinsdale: The problem that occurs to me is that it does not embrace any aspect of the provincial legislatures. It would be merely a review of the federal position on these matters. How do we bridge this gap where you have consultation between parliament and legislatures?

Professor Lederman: I think, sir, that your Committee here would be dealing just as broadly with these problems as the Cabinet is and you would necessarily be talking about all aspects of pollution when you were reviewing pollution measures. As a counterpart, I would say equally that each province, each legislature and each province, ought to have its review committee, and indeed in the Province of Ontario the Prime Minister has promised to set up such a committee. It has not been constituted yet but he has promised to do it this session. He has the support of both opposition parties for this and indeed they have been pressing for it for two or three years and he has now promised to do it. There is such a committee in Quebec. It is the oldest legislative committee of the lot on this subject.

Just as the federal ministers must hold their ground in the usual way in the federal parliament on these issues, so each provincial ministry has to hold its ground in its legislative assembly on the same issues. This is one reason why I argue that you are not creating a third level of government under our responsible parliamentary Cabinet system. Each Cabinet is doing its job subject to its own legislature. If they make a hard and fast tax agreement the federal government has to stand by it in Ottawa and the Ontario government has to stand by it in Toronto.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, Professor Lederman has referred in his paper and he has referred again in his statement to pollution as an urgent social issue, the sort of issue that should be given priority if you are going to really come to grips with major Canadian problems. There have been experiments in this area of co-operative federalism and I would like to ask Professor Lederman's opinion of the Resource Ministers' Council for example which is an attempt to come to grips with problems of divided jurisdiction in the area of pollution and conservation generally. This is a functioning group now. It is made up of Resource Ministers from each of the provinces with the federal Minister. It has a rotating chairmanship and it is largely due to the initiative of this Resource Ministers' Council that we have emphasis on pollution problems and it is largely out of their deliberations that the Canada Water Act has emerged for example. What is your opinion of this sort of experiment? It is still in the experimental stage. It is not quite accepted as being a respectable form of co-operative federalism.

Professor Lederman: I think it is very respectable, sir. It is exactly what I would like to see happening. If it can have more respectability conferred upon it, good.

[Interprétation]

M. Dinsdale: Cela n'englobe pas certains aspects des assemblées législatives provinciales. Ce ne serait simplement qu'une révision de la position fédérale dans ce domaine. Comment allons-nous colmater cette brèche en matière de consultation entre le Parlement et les gouvernements provinciaux?

M. Lederman: Je pense que votre comité s'occuperait de façon générale de ces problèmes tout comme le Cabinet et nécessairement vous pourriez aborder les questions relatives à la pollution, en revisant la polit. que relative à celle-ci. D'autre part, je pense que chacune des provinces, chacune des assemblées législatives provinciales devraient avoir son propre comité de revision et en Ontario de fait, le premier ministre a permis de créer un tel comité; cette promesse ne s'est pas encore réalisée mais il l'a promis pour la présente session, car il a eu l'appui de l'opposition, qui a exercé des pressions sur lui depuis deux ou trois ans à ce sujet. Ce comité d'ailleurs existe au Québec. C'est le plus ancien comité qui existe au Canada à ce sujet.

Donc, tout comme les ministres fédéraux doivent tenir à leurs opinions, il en va de même pour chacun des ministres provinciaux. Si bien que voilà pourquoi je dis qu'il ne faut pas créer un troisième niveau au gouvernement dans le cadre de notre régime ministériel. Chacun des cabinets évidemment s'acquitte de ses fonctions dans le cadre de son Assemblée législative; le gouvernement fédéral doit répondre aux députés à Ottawa et celui d'Ontario doit répondre aux députés à Toronto.

M. Dinsdale: Monsieur le président, le professeur Lederman nous en parle dans son document et il en a parlé encore dans sa déclaration concernant la pollution, qu'il s'agit bien là d'une question sociale urgente à laquelle il faut donner priorité si l'on veut vraiment s'attaquer aux principaux problèmes du Canada. Il y a eu certaines expériences dans ce domaine en matière de fédéralisme coopératif et je voudrais connaître maintenant l'opinion du professeur Lederman en ce qui concerne les actes du Conseil des ministres des Ressources, comme tentative de solution aux problèmes de répartition de la compétence en ce qui concerne la pollution et la conservation d'une façon générale. Il s'agit d'un groupe qui existe en ce moment; qui est constitué du ministre des Ressources de chacune des provinces ainsi que du ministre fédéral et dont le président change par une méthode de roulement. C'est grâce à ce Conseil des ministres des Ressources que l'on a tant insisté sur les problèmes de la pollution. C'est à la suite de leurs délibérations que le Parlement a adopté la Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux. Quelle est votre opinion de ce genre d'expérience? C'est toujours à l'essai, et ce n'est pas encore une forme acceptable d'un fédéralisme coopératif.

M. Lederman: Oui, je pense que c'est tout à fait respectable et c'est justement ce que je voudrais voir se réaliser.

[Text]

[Interpretation]

ser. Si on pouvait lui donner encore plus de respectabilité, tant mieux.

• 1730

Mr. Dinsdale: Maybe I should have used the words it has not been quite legitimized.

Professor Lederman: I would not want to see it go beyond advisory and consultative functions because then you would start to get a third level of government. However, I think there is room for that type of Council in a number of areas and this is why I supported earlier Hon. Andras' proposal for a country-wide urban council. You have something along this line now in the Economic Council of Canada, and all such bodies can be useful, but the trouble is at the moment they are sort of proliferating like topsy and there is no over-all organization to bring them into the proper structures of parliamentary responsible government. That is precisely my argument, that we have set up something that responds properly to parliamentary responsible government and respects it properly for an extraordinary process of constitutional revision. Change the focus of that in the way I have been suggesting and you have a prototype for the structure that I would like to see, and the annual conferences of First Ministers might well find themselves very glad to have a lot of research, conclusion and recommendation before them from the Council of Resource Ministers.

Mr. Dinsdale: So you would think that this might be a good pattern for dealing with urban problems? With reference to the Council of Resource Ministers, when it was first organized in 1961 and was wrestling with the problems of water pollution, the pundits then sort of pooh-poohed the whole idea and said that such concern over such a colourless subject as water should not have much priority, but because it has been wrestling over the past few years with this problem, pollution and conservation is one of the matters of major concern to the people of Canada. So a similar organization for urban problems might again generate interest on the part of "the man in the street."

Professor Lederman: I would say "Hallelujah" to that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I would just like to ask several brief questions myself and then Mr. Brewin would like to ask a brief supplementary.

There is one fundamental aspect of this, Professor Lederman, which I do not feel has been developed enough to enable me to understand just how far you are going. The basic thrust of your argument in favour of co-operative federalism of wide concurrency, I think, is fairly easy to grasp as a direction and I understand the close way in which the procedural mechanism that you envisage, the so-called positive inference as you call it, is connected with that. But I do not see that the negative inference really flows very closely, if at all, from your basic position.

I could, of course, argue against it by saying that I do not think it is politically feasible. I do not think that the

M. Dinsdale: Je n'aurais peut-être pas dû utiliser ce mot, j'aurais dû dire—plutôt, n'a pas encore été «légitimisé».

M. Lederman: On ne devrait pas aller au-delà du niveau consultatif, car autrement ce serait créer ainsi un troisième niveau de gouvernement; mais je pense qu'il y a lieu de consulter dans bien des domaines et c'est pourquoi j'ai appuyé les propositions de l'honorable Andras, en vue de créer un conseil urbain canadien dans tout le pays. Le Conseil économique du Canada agit en ce sens et tous ses organismes peuvent être très utiles. Mais à l'heure actuelle, je pense que il y a prolifération et il n'y a pas d'organisme d'ensemble qui insérerait dans la structure d'un gouvernement responsable; voilà quelle est ma thèse précisément. Nous avons créé des choses qui répondent bien à un régime de gouvernement responsable en vue d'un processus extraordinaire de révision de la Constitution. Si l'on changeait d'optique ici, vous auriez le prototype de la structure que je voudrais voir et à la conférence annuelle des premiers ministres, ceux-ci seraient très heureux d'obtenir des renseignements et des recommandations du Conseil des ministres des Ressources.

M. Dinsdale: Donc vous pensez que ce serait la bonne façon d'aborder la question des problèmes urbains? Quand en 1961 on a créé le Conseil des ministres des Ressources, alors qu'il s'attaquait au problème de la pollution des eaux, à ce moment-là les gens en place ont dit qu'une telle préoccupation au sujet de l'eau, par exemple, chose qui est incolore, ne devrait pas être prioritaire. Après bien des luttes, la pollution et la conservation sont devenues maintenant des choses qui préoccupent beaucoup les Canadiens. Donc on pourrait créer un organisme semblable pour les affaires urbaines qui pourrait susciter de l'intérêt chez «l'homme de la rue».

M. Lederman: Je me permettrai de m'écrier: «Hallelujah» à cet égard.

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, messieurs, je vais poser quelques questions moi-même et puis monsieur Brewin posera une courte question supplémentaire.

Il y a un aspect fondamental qu'on n'a pas suffisamment élaboré afin de me permettre de voir jusqu'où vous allez de ce côté. Votre argument qui porte essentiellement sur le fédéralisme coopératif est juste et il est assez facile de voir une telle option et de la comprendre. Mais pour ce qui est des mécanismes de procédure envisagés, je ne crois pas que cet aspect négatif diffère vraiment de votre présentation fondamentale.

Je pourrais peut-être dire que ce n'est pas réalisable sur le plan politique. Toutes les séries de conférences qui ont commencé avec la conférence sur la Confédération de demain, ainsi que la conférence fédérale-provinciale, pourraient maintenant disparaître éventuellement et devenir une quirielle de réformes faites sur une base

[Texte]

series of conferences which began with the Confederation of Tomorrow Conference and then proceed to the federal-provincial conferences, could now at this stage just be allowed to fizzle out into an unending series of partial and, one might almost say, petty year-by-year reforms. I think that the effect both on the young people in the country and especially on the opinion of the Province of Quebec would be disastrous.

If I leave aside that political question, political in the broad sense of what is politically feasible and what is not, I do not really see this as being essentially related to your own basic thesis. Let me put it this way to you—and perhaps there is something I am missing in your thesis. Would it not even assist the kind of concurrency you have in mind if some more basic ground rules for concurrency were laid down, either in general or in particular areas? You yourself say on the last page of your paper:

...provided a few over-riding general conditions were written in...

Perhaps you mean written in, in each agreement? I think you do there, but why not write them in, in general? Why not have a further constitutional development which would put all of these things in perspective? Could we not, for instance, in the light of all the developments of the last few years, already have reached the conclusion that the federal government should have power, concurrent power perhaps, to impose wage and price control if this should become necessary in the judgment of the federal Parliament?

Do we have to wait to go through this lengthy process, or at least this possibly lengthy process, that you outline? Could we not just say that there are certain things which are obviously necessary, going beyond the minimum that Senator Lamontagne was talking about, even into subject areas? Could we not say that these reforms are obviously necessary? Could we not do these now without the necessity of having to bargain over them for years?

Perhaps what is missing in my understanding of your position is just where you would stop. What are the bounds of concurrency? I understand where you disagree with Judge O'Hearn but where do you yourself stop? He stops with paramountcy, but how do you settle these questions? Is this all on an ad hoc bargaining basis, or is there no over-all principle which can put this in some kind of firm context?

Professor Lederman: Mr. Chairman, you have asked me a very fundamental question. I acknowledge that it is fundamental, and the answer I give is largely a matter of my faith in what I consider to be the essential genius of the British constitutional system and the common law system; namely, that we can understand where we are going and we can appreciate what we are doing if we deal at a specific level, and it is essential to the proposal I am making here that we do concentrate at that level.

This is why I kept using the words "detailed" and "specific" and so on throughout this presentation. It is a very complicated point to make and yet it is very fundamental. If we deal with the problem of interest specifically in the way that the court dealt with it in the Barfreed case, the Unconscionable Transactions Relief Act case, we can see where we are going; we can see what is going to

[Interprétation]

annuelle. Mais, de l'avis des jeunes et des gens de la province de Québec, ce pourrait être désastreux.

Mettons de côté cet aspect politique sur pes réalisations possibles sur le plan politique, je ne crois pas que ce soit vraiment rattaché à votre thèse fondamentale. Permettez-moi plutôt de poser la question de la façon suivante. Peut-être n'ai-je pas tout compris la portée de votre argument. Cela n'aidait-il pas à cet aspect concurrentiel pour ce qui est des règles fondamentales, à cet égard, soit dans le secteur d'ensemble ou les secteurs particuliers? Vous dites dans votre mémoire, à la dernière page ce qui suit.

...pourvu que quelques conditions globales d'ensemble soient inscrites dans...

Vous voulez peut-être dire qu'elles soient inscrites dans le libellé de chaque entente? Pourquoi ne pas avoir une autre étape constitutionnelle qui établirait la perspective voulue. Ne pourrions-nous pas à la lumière de tous les événements des deux dernières années, conclure que déjà le gouvernement fédéral devrait aussi exercer un contrôle des prix si cela est jugé essentiel de l'avis du Parlement fédéral.

Devons attendre ce processus plutôt long que vous nous avez élaboré. Ne pourrait-on pas seulement dire qu'il y a des choses essentielles, de toute évidence, dépassant ce minimum dont parlait le sénateur Lamontagne, même dans ces secteurs en particulier? Ne pourrait-on dire que ces réformes sont nécessaires et qu'elles devraient se faire sans avoir à négocier pour plusieurs années à venir?

Je ne vois pas au juste où vous voulez vous arrêter, pour ce qui est de l'aspect concurrentiel. Je vois là où vous êtes en désaccord avec le juge O'Hearn, mais lui s'en tient exclusivement au caractère prépondérant de la question. Mais quant à vous est-ce qu'il y a un principe d'ensemble qui pourrait être présenté dans un contexte défini?

M. Lederman: Vous m'avez posé une question fondamentale. Et ma réponse découle essentiellement de ma confiance en ce qui, à mon avis, est le génie essentiel du système constitutionnel britannique et du système du *Common law*, à savoir que nous pouvons très bien voir dans quelle voie nous nous acheminons et il est essentiel que nous concentrions nos efforts à ce niveau précisément.

C'est la raison pour laquelle j'ai toujours parlé de détails bien spécifiques au cours de cette présentation. Il s'agit d'une question fondamentale. S'il s'agit du problème de l'intérêt et de la façon dont les tribunaux l'ont étudiée dans la cause Barfreed et autres, nous pouvons très bien voir dans quelle voie on s'achemine. On peut très bien voir ce qui est en cause et ce qui se produira dans l'avenir.

[Text]

happen; we can see what is involved. We can see a few steps into the future.

The higher the level of abstraction or generality at which you operate, the more uncertain the implications for the future become. I admit, I agree, that one must attempt to generalize. We have to try to see the general implications of what it is that we are doing in particular. But you do not go to the great generalizations first. You emphasize the particulars. You emphasize the specifics. This is the way people live, make their plans and carry on their daily lives. The average citizen on the street lives in quite specific terms; he thinks in quite specific terms. It is professors and political leaders who come along and try to generalize enough to put all the specifics in order. One does have to try to see the forest as well as the trees.

Really what I am trying to say is, this is one of these chicken-and-egg things. One must generalize, one must attempt to be an abstractionist, but one must also be specific and particular. It is my view that the thing which has made British government in Great Britain the most successful example of peaceful constitutional government in the world is this emphasis on the specific, not to the exclusion of attempting to see the general implications of the specific—one must always attempt to do both. But the trouble is that as you get less and less specific and more and more abstract, you start to leave the area where you are really giving people any significant direction of what they should or should not be doing, and you start to enter the area where you are making statements that are all things to all people.

None of us would disagree with the proposition, do good and avoid evil, but it does not get us very far until you particularize it. This is the basic thing that worries me about the present constitutional review process. We are trying to go too directly at the broad abstractions instead of approaching them through specifics.

That is the best answer I can give you, but I am afraid I am referring too much here to things I have had a hand in writing. Nevertheless I did have the privilege of serving as the principal consultant to the Honourable Mr. McRuer on the Bill of Rights portion of Volume IV of his report, report number 2. I am an ivory-tower lawyer. I have been in the universities all my life. Mr. McRuer's whole life has been at the bar, or the bench, and then as a royal commissioner since his retirement from the bench. We found ourselves very close together on these things.

As I say, I had the privilege of collaborating with him and, in about 100 pages of that report, we have tried to spell out the importance of the specific. I have given you the main thrust of our argument in what I have just said and perhaps I had better leave it at that. I realize that this is not an entirely satisfactory answer but you have asked a very, very fundamental question and it is not easy to answer.

• 1740

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Lederman. While I now know I do not agree with your position I think, I at least understand what it is.

[Interpretation]

Plus le niveau de généralités où on fonctionne est élevé, plus les répercussions quant à l'avenir deviennent des impondérables. J'en conviens que nous devons essayer de faire de telles généralisations et nous devons essayer de voir quelles seraient les répercussions d'ensemble. Mais seulement on ne pense pas toujours d'abord à ces généralités, on insiste plutôt sur les aspects et caractéristiques particuliers. C'est la façon dont les gens vivent, font leur programme de jour en jour; c'est la façon dont se déroule la vie de l'homme de la rue; il pense en termes bien précis. Ce sont les professeurs et les chefs politiques qui essayaient toujours d'établir des généralités et de mettre de l'ordre dans ces questions plus spécifiques. On doit essayer de concevoir aussi bien l'ensemble que les parties qui le composent.

Mais ce que j'essaie de dire, en l'occurrence, me fait penser à ce problème éternel, à savoir qui des deux est apparu le premier, de la poule ou de l'œuf. On doit généraliser, mais on doit aussi voir les cas précis. A mon avis, le gouvernement de Grande-Bretagne est le meilleur exemple que nous puissions avoir au monde d'un gouvernement pacifique, par le fait qu'il a toujours insisté sur des points précis, mais pas à l'exclusion des répercussions d'ensemble. On doit toujours essayer d'évoluer sur les deux plans. Mais au fur et à mesure où on s'éloigne de plus en plus des cas précis, pour s'engager de plus en plus dans l'abstrait, on s'éloigne de cette zone où on puisse donner aux gens l'orientation précise de leur acheminement. On s'engage dans cette voie où on fait des déclarations pour ce qui s'applique dans chacun des cas pour chacun des citoyens.

Personne ne s'en prend à cette généralité qui veut que l'on fasse le bien et que l'on évite le mal, elle ne nous permet pas de parcourir beaucoup de chemin à moins qu'on la précise davantage. C'est la raison pour laquelle ce qui me préoccupe vraiment quant à ce processus de révision de la Constitution, c'est qu'on essaie de voir l'ensemble plutôt que d'étudier des points précis.

Voilà la meilleure réponse que je puisse vous donner, mais je parle trop, je le crains, des documents auxquels j'ai collaboré. Néanmoins j'ai eu le bonheur d'être expert-conseil auprès de l'honorable McRuer, sur la Déclaration des droits de l'homme, volume 4, rapport n° 2. Je suis un avocat qui vit dans une tour d'ivoire et j'ai passé toute ma vie dans les universités. L'honorable McRuer a toujours été soit membre du Barreau, soit juge et nous avons travaillé en étroite collaboration sur ces questions.

Comme je l'ai dit, j'ai eu le bonheur de collaborer avec lui pour la rédaction d'environ 100 pages de ce rapport, où nous avons essayé de préciser l'importance de ces questions particulières. Je vous ai donné l'essentiel de cet argument que nous avons présenté et peut-être devrais-je m'en tenir à cela pour l'instant. Je me rends compte que ce n'est pas là une réponse qui puisse vous satisfaire entièrement, mais vous avez posé une question des plus fondamentales et il n'est pas facile d'y répondre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, professeur Lederman. Je sais que je ne suis pas d'accord, mais je comprends au moins ce qu'il en est.

[Texte]

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am awfully tempted to get into discussion with Professor Lederman about Chief Justice McRuer's and his views on the Bill of Rights. As much as I admire both of them, I totally disagree with them. However, that is beside the point. The question I did want to ask is this. On page 10 you deal with the importance of developing federal-provincial agreements resulting from this federal-provincial consultation into contractual treaties and you suggest, I think very interestingly, that that is a framework within which special arrangements might be developed for Quebec. The only question I wanted to ask—I know you cannot cover everything in a short paper—is whether you thought the process of delegation from the federal to the provincial authorities as also a result—if it were constitutionally possible—might flow from consultation, might have the same effect of working out on a specific ad hoc basis what the jurisdiction could be and, at the same time, would give a flexibility whereby a province like Quebec, with very special problems, would be unwilling to delegate perhaps where other provinces with a less or greater interest in centralized federal interventions would be able to do so. Have you considered at all this question of delegation in this context.

Professor Lederman: Yes, Mr. Brewin, I have. Up to a point I agree with Prime Minister Trudeau on this one—in something he wrote long before he was Prime Minister. Up to a point I agree with him, that you cannot allow too much differential to occur in the position of the respective provinces if you are going to maintain a federal system. You are familiar with the argument that the members from Quebec then are not speaking to as many matters under control in the Parliament of Canada as are members from other places.

Mr. Brewin: We do that all the time in Parliament, but still that is beside the point.

Professor Lederman: Well, I realize this. But my course would be this. Again, I come back to my distinction between the rather general level and the rather specific level. I think that the distinction the courts have developed between legislative delegation, the kind they refused to allow in the Nova Scotia interdelegation case, and administrative delegation, the kind they did allow, in the Prince Edward Island Potato Board case, is a very valid distinction and, if we develop it, we may have a key to making quite a variety of special arrangements for different provinces. And Quebec is not the only province where special arrangements are needed. The Department of Regional Economic Expansion of the federal government is in the business of recognizing regional differences right now. Provided certain uniformities are maintained and provided you do not bilaterally trade complete categories of federal and provincial power, which is what the courts were objecting to in the Nova Scotia case, and provided you move at a somewhat lesser level, there is still a great deal of discretion, a great deal of room for special arrangements. For instance, there could be a great many different arrangements about welfare programs provided you took care that you did not make it a lot more expensive to live in one province

[Interprétation]

M. Brewin: J'aimerais bien reprendre ces discussions sur le point de vue du professeur Lederman et de l'honorable juge McRuer au sujet de la Déclaration des droits de l'homme et ce qu'ils en pensent. Voici la question que je veux poser. A la page 10, vous parlez de l'importance de mettre au point des ententes fédérales-provinciales à la suite de ces consultations fédérales-provinciales et de les inscrire dans des traités contractuels, et vous proposez, ce qui est des plus intéressants, que ce soit là des cadres en vertu desquels on pourrait mettre au point des arrangements spéciaux pour la province de Québec. La seule question que je voudrais poser, et je sais très bien que vous ne pouvez couvrir tous les aspects dans une brève présentation, mais que pensez-vous du processus de délégation à partir du fédéral vers les provinces comme étant aussi une émanation qui pourrait découler d'un tel exercice et qui pourrait avoir les mêmes effets que les dispositions spécifiques et, en même temps, donnerait une souplesse qui permettrait au Québec avec des problèmes bien particuliers d'en arriver peut-être à une solution.

Avez-vous songé à cet aspect de la délégation de pouvoirs?

M. Lederman: Oui, monsieur Brewin, j'ai déjà étudié la question. Jusqu'à un certain point, je suis d'accord avec le premier ministre Trudeau sur quelque chose qu'il a écrit bien avant qu'il devienne premier ministre. Je dis bien que je suis d'accord avec lui jusqu'à un certain point: vous ne pouvez pas permettre qu'il y ait une différence trop grande dans les positions des provinces si vous voulez maintenir un système fédératif. Vous connaissez l'argument que les représentants du Québec ne parlent pas d'autant de questions sans contrôle au Parlement du Canada que le font les membres d'autres endroits.

M. Brewin: On le fait toujours à la Chambre des communes, mais c'est en dehors de la question.

M. Lederman: Oui, je m'en rends compte. Une fois de plus, je me trouve à revenir à la distinction que j'établis entre le niveau d'ensemble et le niveau spécifique. Je pense que cette distinction que les tribunaux ont établie entre la délégation législative et la délégation administrative est une distinction très valable et, si on élaborait un peu plus cette distinction, nous pourrions peut-être avoir la clé en vue d'un ensemble de dispositions particulières pour toutes les provinces. Et Québec n'est pas la seule province où des dispositions particulières soient requises. Le ministre du Développement économique régional du gouvernement fédéral est en train d'étudier ces caractéristiques particulières des différentes régions en ce moment même. Aussi longtemps qu'il y a une certaine uniformité qui sera maintenue et pourvu qu'il n'y ait pas un échange bilatéral de catégories complètes de pouvoirs fédéraux et provinciaux, pourvu qu'on se maintienne à un certain niveau, il y a toujours possibilité d'en arriver à des dispositions particulières. Ainsi il pourrait y avoir différentes dispositions pour les différents programmes de bien-être pourvu que vous preniez bien soin de ne pas faire en sorte qu'il soit plus coûteux de vivre dans une province plutôt qu'une autre, que la main-d'œuvre soit plus coûteuse dans une province par rapport à une

[Text]

than another, a lot more expensive to employ labour in one province than another and therefore start to destroy the Canadian common market, so to speak. This is the sort of thing that I think one has to watch.

Now in the cultural field there would be a great deal of room for special arrangements without much worry about the economic uniformities. I think the main worry of the federal government would be about economic uniformities.

Mr. Brewin: Apparently I could not get you to agree with me that some greater flexibility of legislative delegation than the court said in the Nova Scotia case was available now might also be useful and might fit in with your general concept of consultation and agreement, a treaty even between the federal and provincial levels, and perhaps we do need some legislative delegation as well.

Professor Lederman: The only point I can make there, sir, is that by "legislative delegation" I conceive of a very broad law-making discretion being given and, by "administrative delegation", I am thinking of regulation-making power that is, the federal government in delegating would put a few conditions on the delegation which made sure, for instance, that the Canadian common market was not destroyed. But as long as that was not done there would be a great variety of different arrangements that could be made. Again, you have asked a very fundamental question of course and the only answer I can give is the answer I was giving to Dr. MacGuigan, that one approaches the problem through specifics, rises carefully to the more general levels as we can see the implications of rising at the more general levels, and I think we would reach the point where we would want to stop. And there I agree with Mr. Trudeau. What I am trying to do, I suppose, is to take some kind of a halfway position between your position and Mr. Trudeau's position, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Perhaps that might be a difficult situation to begin. I did not think when I spoke of legislative delegation, as total, unconditional, final delegation but perhaps delegation that could be withdrawn made conditional. I think of the greatest flexibility in the process. What I find a little disappointing is that I thought the concept you have put out here was one which would be aided in specific instances by a greater freedom of delegation, especially legislative delegation, as being one of the instruments that would make your proposals function.

Professor Lederman: Both delegation and conditional grants are special techniques or devices of co-operative federalism, I quite agree, but I would resist any suggestion—I am not saying that you are making the suggestion—that the whole discussion of co-operative federalism should centre around conditional grants or delegation. I say this because the conditional grant has been a way in which the federal government has acquired an influence in an exclusive provincial legislative field. Delegation, historically in this country, has been a means by which the provinces have acquired some power in what is exclusively a federal field—inter-

[Interpretation]

autre et qu'on commence ainsi à détruire les forces, disons, du marché commun canadien. Il faut bien observer cet aspect.

Sur le plan culturel, il y aurait des possibilités aussi d'avoir des ententes particulières sans vraiment se préoccuper de l'uniformité sur le plan économique. Je crois que la principale préoccupation du gouvernement fédéral porterait sur l'uniformité économique.

M. Brewin: Alors, il faudrait une plus grande souplesse de délégation sur le plan législatif. Maintenant que nous avons cette référence au cas de la Nouvelle-Écosse, ce serait très utile et cela pourrait très bien cadrer avec le concept de consultation, d'entente et même de traité entre le fédéral et les provinces. Il nous faudrait peut-être cette délégation sur le plan législatif, aussi.

M. Lederman: La seule observation que je puisse faire maintenant c'est qu'en vertu de cette «délégation législative», on pourra avoir toutes ces discrétions qui seraient accordées en vertu d'une «délégation administrative», j'entends le pouvoir de faire des règlements, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral, en faisant cette délégation de pouvoirs, établirait certaines conditions afin de s'assurer par exemple que le marché commun canadien ne soit pas affaibli ou détruit. Il y aurait toute cette gamme de dispositions et d'ententes qui pourraient être conclues. Vous posez cette question essentielle et la seule réponse que je puisse vous fournir est celle que je donnais à M. MacGuigan, c'est qu'on étudie ce problème en fonction des cas spécifiques et aux différents niveaux; au fur et à mesure que les répercussions se feraient sentir, on en arriverait au point où nous voudrions nous arrêter. Et là, je suis d'accord avec M. Trudeau. Ce que j'essaie de faire, j'imagine, c'est de prendre une position médiane entre la vôtre et celle de M. Trudeau.

M. Brewin: Cette situation serait peut-être délicate.

Lorsque j'ai parlé d'une délégation sur le plan législatif, je ne pensais pas à une délégation totale et définitive, mais plutôt une délégation de pouvoirs qui pourrait être retirée, qui soit conditionnelle. On pourrait avoir une très grande souplesse dans tout ce processus. Mais ce que je trouve un peu décevant c'est que je croyais que ce concept que vous nous énonciez ici en était un qui devrait être secondé dans des cas précis d'une plus grande liberté de délégation, surtout sur le plan législatif, et qui serait un des instruments qui rendrait vos propositions vraiment fonctionnelles.

M. Lederman: Tant la délégation que les subventions conditionnelles sont des techniques particulières du fédéralisme coopératif, j'en conviens, mais seulement je résisterais à toute proposition, et là je ne dis pas que ce que vous nous proposez, mais je résisterais à toutes ces discussions qui se concentreraient sur cette délégation ou ces subventions conditionnelles. Ces dernières étaient une méthode en vue de laquelle le gouvernement fédéral a obtenu une influence dans un domaine exclusif du provincial. La délégation est un moyen qui a servi aux provinces pour acquérir certains pouvoirs dans des domaines d'exclusivité fédérale, entre autres, la commer-

[Texte]

provincial bus lines and agricultural marketing. Those devices are only appropriate to situations where you really want to cross the exclusive jurisdictional boundaries. Wherever you have concurrency, express or implied, you do not need delegation because each parliament has original authority to act. So I would say the touchstone of my proposal is the federal-provincial agreement about any use of any powers or resources which either government has, exclusive, concurrent, or whatever.

• 1750

Admittedly, conditional grants and delegation are techniques, and I think an important amount of delegation could put a good deal of flexibility into the system. The oldest form of delegation we have is in the criminal law. The criminal law is written in the federal Parliament, so there will be national standards. But since Confederation, under the administration of justice clause the application of it has been in the hands of the provincial attorneys general—and that is as old as Confederation itself. So there is a very important administrative delegation that is built right into the Act. While we have provincial police forces in Ontario and Quebec you have had sort of a double shuffle. The attorneys general in the other eight provinces, in discharging their obligations, have hired the federal police force, the RCMP, under contract to do it. So this kind of flexibility, yes, by all means.

Mr. Brewin: The Lord's Day Act is an illustration of something even more extreme than that. Mr. Chairman, I find the subject so interesting that I would like to pursue it but I realize that time is passing.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, our next proposed witness, if it is agreeable to you, will also speak on the same subject. His name is Professor Dale Gibson from the University of Manitoba, Law School. I cannot tell you in advance whether or not his views are identical with those of Professor Lederman. I see Professor Lederman is smiling so I gather maybe they are not. In any event, we will be pursuing this subject. I regret as well to ask you to come to a third meeting this week, but it is vital that we get at least the first part of our itinerary settled as quickly as possible. That is the reason for the scheduling of the special meeting tonight, which will be in camera. Of course, we will need our full quorum.

I should say before closing this afternoon that we are very grateful to Professor Lederman for the paper which he presented us and the calibre and depth of the discussion which he sparked. It has been very, very useful to us.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will just conclude by saying that I would like to thank him on your behalf.

Gentlemen, the meeting is adjourned until 8.30 this evening.

[Interprétation]

cialisation des produits agricoles. Ces dispositifs ne sont appropriés que dans des contextes ou des situations où vous voulez vraiment avoir un croisement des frontières d'exclusivité. Lorsqu'il y a pouvoir commun vous n'avez pas besoin de cette délégation parce que chaque parlement jouit de son autorité première. Je vous dirais donc que ce qui importe dans ma proposition c'est ces ententes fédérales-provinciales quant à l'utilisation de pouvoirs ou de ressources, qu'elles procèdent de l'un ou l'autre gouvernement, soit en exclusivité, sur un plan commun ou autre.

De toute évidence, les subventions conditionnelles et la délégation sont des moyens, et une délégation assez importante pourrait donner beaucoup plus de souplesse au système. La plus ancienne formule de délégation que nous ayons, c'est sur le plan du droit criminel. Le droit criminel est conçu au niveau fédéral pour qu'il y ait une normalisation, mais, depuis la Confédération, son application est du ressort des procureurs généraux provinciaux. Et cela remonte aux débuts mêmes de la Confédération. Voilà donc une délégation administrative très importante, un spécimen dans la Loi. Alors que nous avons une force policière provinciale dans l'Ontario et au Québec, les procureurs généraux dans les huit autres provinces du Canada s'acquittent de ces responsabilités en ayant recours aux services de la police fédérale, la Gendarmerie royale du Canada.

M. Brewin: La Loi sur le dimanche va beaucoup plus loin. Enfin, monsieur le président, c'est un sujet des plus intéressants et j'aimerais bien poursuivre plus longtemps cet échange, mais le temps fuit.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, notre prochain témoin, si cela vous convient, parlera aussi de la même question. C'est le professeur Dale Gibson de l'Université du Manitoba, Faculté de Droit. Je ne saurais vous dire à l'avance ce qu'est son point de vue, s'il est le même que celui du Professeur Lederman. Peut-être pas. De toute façon, nous reprendrons le même sujet. Je n'aime pas vous demander de revenir à une troisième réunion cette semaine, mais il est essentiel que nous réglions le plus tôt possible la première partie de notre itinéraire. C'est la raison pour laquelle nous avons cette réunion à huis clos ce soir et nous avons besoin d'être en nombre.

Pour terminer, je tiens à dire notre reconnaissance au professeur Lederman pour le magnifique document qu'il vous a présenté et pour la profondeur de la discussion qu'il a su nous inspirer ici et qui a été très fructueuse.

Des voix: Bravo! Bravo!

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais terminer en le remerciant en votre nom.

Messieurs, le séance est levée jusqu'à 8 h. 30 ce soir.

Issue No. 7

Thursday, October 29, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule No 7

Le jeudi 29 octobre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Fortin
Breau	Gibson
Brewin	Hogarth

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart	McDonald (Moosomin)
Langlois	Thompson
	Yuzik—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Hopkins	Osler
Lachance	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Fortin, Lachance and Breau replaced Messrs.
Laprise, Guay (Lévis) and Forget on October 28,
1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

MM. Fortin, Lachance et Breau remplacent MM.
Laprise, Guay (Lévis) et Forget le 28 octobre
1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

(10)

Thursday, October 29, 1970.

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:40 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Fergusson and Lamontagne.—(3).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, McQuaid, Osler and Prud'homme.—(9).

Witness: Professor Dale Gibson Faculty of Law, University of Manitoba, Winnipeg, Manitoba.

The Joint Chairman welcomed and introduced Professor Gibson who made a statement on his brief after which he was questioned.

Upon conclusion of the question period, Professor Gibson was thanked by the Joint Chairman for his presentation.

The brief presented by Professor Gibson, entitled "Some Thoughts on a New Constitution" not having been read into the record, the Joint Clerk of the Committee was directed to have it printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C")

At 5:30 p. m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

(10)

Le jeudi 29 octobre 1970.

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 3 h 40 de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. Cameron et Lamontagne.—(3).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Gibson, Hogarth, Hopkins, Lachance, MacGuigan, McQuaid, Osler et Prud'homme.—(9).

Témoin: Le professeur Dale Gibson, Faculté de droit, Université du Manitoba, Winnipeg (Manitoba).

Le coprésident souhaite la bienvenue au professeur Gibson et le présente aux membres du Comité. Celui-ci fait une déclaration sur son mémoire et il répond aux questions.

L'interrogatoire terminé, le coprésident remercie le professeur Gibson.

Le cogreffier du Comité est chargé de faire imprimer en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «C»*) le mémoire présenté par le professeur Gibson, intitulé «Une nouvelle Constitution—Quelques idées» et n'ayant pas été versé au dossier.

A 5 h 30 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 29, 1970

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Senator Fergusson and gentlemen, we have only one piece of business before us today and that is to hear Professor Dale Gibson of the Faculty of Law at the University of Manitoba.

Professor Gibson is a well known authority on constitutional law. He has taught the subject for many years. He has written a great deal on it and last year he was called to appear before one of the House of Commons committees to discuss the constitutional questions under the Canada Water Act.

We are pleased to have him back in Ottawa again, and without further introduction I invite Professor Gibson to address us. Professor Gibson.

● 1549

Professor Dale Gibson (Faculty of Law, University of Manitoba): Thank you, Mr. Chairman. For a constitutional law teacher to be asked to talk for a couple of hours to a group like this dealing with so important a topic is, it seems to me, something like asking a small boy if he would like to go into a toy store and take everything he can carry out with him in, let us say, two or three minutes. It is an exhilarating opportunity, but it is frustrating in that there just is not time to do everything you would like to do or to say everything you would like to say.

Faced with that difficulty, I have chosen not to talk about the really sweeping things, the issues of major importance, the great political things that we all are concerned about because I think all sorts of people have talked to you about them and I think perhaps you may be getting a little tired even at this relatively early stage of talking about them.

Rather, I have chosen very narrow, almost mundane matters to talk to you about, matters that it seems to me might possibly have got lost in the shuffle of discussion of the larger issues, and yet which although they are not of primary importance are of great importance and ought not to be overlooked in the over-all picture.

These four items that I want to talk to you about—and I must say that they are entirely unrelated; it is just a miscellaneous group of four things that seem to me I would like to talk about—are probably placed in the paper in order of descending importance to me. Perhaps for that reason it might be useful if I were to leave the first item which seems to me to be the most important in case there are other Committee members who might come along to take part in that part of the discussion, and to go on to the other items first.

I should tell you that when I was a law student we had one lecturer in particular who used to read his lectures to us. At one time in the distant past he had apparently delivered a fairly good set of lectures to a law class. There had been a student who was adept at shorthand, and he had taken down these lectures and they had been reduced to a mimeographed form. They were sold each

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 29 octobre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Fergusson et messieurs, il n'y a qu'un seul point à l'ordre du jour aujourd'hui. Nous allons entendre le professeur Dale Gibson de la Faculté de droit de l'Université du Manitoba.

Le professeur Gibson est bien connu. Il a enseigné le droit constitutionnel pendant longtemps. Il connaît fort bien la question et il a déjà comparu au Comité du Nord canadien et des ressources naturelles et il a fait un exposé au sujet du droit constitutionnel dans la mesure où il se rapporte à la Loi sur les ressources en eaux du Canada.

Nous sommes heureux de l'accueillir de nouveau à Ottawa et sans plus de préambule, je passe la parole au professeur Gibson.

M. Dale Gibson (Faculté de droit, Université du Manitoba): Merci, monsieur le président. Lorsqu'on demande à un professeur de droit constitutionnel de parler quelques heures à un groupe comme celui-ci, qui s'occupe d'un sujet aussi important, cela me semble être un petit peu comme demander à un petit garçon d'entrer dans un magasin de jouets et de prendre tout ce qu'il veut dans deux ou trois minutes. C'est une occasion extraordinaire, mais c'est très frustrant car on n'a pas suffisamment de temps pour parler de tout ce qui est important.

Compte tenu de ce problème, j'ai décidé de ne pas parler des questions les plus importantes, les questions majeures, les options politiques qui nous intéressent tous, car beaucoup de gens vous en ont parlé et vous en avez peut-être déjà assez, bien que cela fasse relativement peu de temps que vous discutez la question.

J'ai plutôt choisi trois ou quatre sujets assez bien délimités et assez terre à terre, sujets qui auraient risqué d'être oubliés dans la discussion des grandes questions, et bien qu'ils ne soient pas d'importance primordiale, ils ont quand même une certaine importance et ne doivent pas être oubliés.

Ces quatre questions dont je vais vous parler—je dois dire qu'elles n'ont aucun rapport les unes entre les autres. Il s'agit simplement de quatre sujets dont j'ai envie de vous parler. En ce qui me concerne, ils sont probablement énumérés en ordre d'importance décroissante dans mon exposé. Je vais laisser de côté, pour le moment, le premier sujet, qui me semble le plus important, au cas où d'autres membres viendraient plus tard se joindre à la discussion.

Je dois vous dire que lorsque j'étais étudiant en droit, nous avions un conférencier en particulier qui nous lisait son cours. Par le passé, il avait donné une série de cours assez intéressants à une classe de droit et un de ses étudiants avait noté ses cours en sténographie qu'il avait fait photocopier. Le professeur lui-même avait acheté son propre cours qu'il lisait en classe et quand il tournait la page toute la classe faisait de même. Ce fut une expérience assez traumatique pour moi, c'est pourquoi je ne vais pas vous lire mon exposé.

● 1550

[Texte]

year to the law students and the lecturer himself had even purchased a set at one stage. The lectures used to take the form of his reading methodically in a rather alcoholic way through these things, and as he would turn the page everyone in the room would turn the same page. That was a rather traumatic experience for me and for that reason, although I have prepared something in writing for you, I just cannot bring myself to read it to you.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I wonder about drinking too?

Professor Gibson: So if you will forgive me, I would rather talk about what I have said here—say the same things but not read it at you. It may therefore be that I may skip something. It might also be that I may add something as we go along.

May I skip the first item then and go to the second one? I will come back to number one later on. The second item, the first that we will talk about now, has a very—it is to be found on page 4 and has a rather cumbersome title, "Adjudication of Intergovernmental Disputes." There is, as you well know, a developing interprovincial trade war just starting to get rolling at the moment. It begins with a dispute between the Province of Quebec and certain other provinces about the marketing of eggs and poultry products, but it looks as if it is going to develop into other issues.

This is an extremely important constitutional issue, I think you will agree, yet it is one which the courts are unable—at least sufficiently rapidly to do anything about it—to deal with. As you may recall, the Province of Manitoba attempted to have the Supreme Court of Canada deal with this particular issue just last week and the Supreme Court found, no doubt with good reason, that it does not have the jurisdiction to deal with a question of that kind, at least not brought up in the way in which Manitoba brought it up.

It is not true to say that there is no way of dealing with disputes between provinces. Certainly there are some techniques whereby one province may bring a legal claim against another province or may bring a legal claim against the Government of Canada, but the techniques that are available are not complete and there are many circumstances in which it is not possible for an extremely important legal issue such as this chicken and egg constitutional issue to be adjudicated upon.

The methods that exist now, as I understand them, are first that a province may bring an action against another province in the Exchequer Court if the other province has accepted the jurisdiction of the Exchequer Court for that kind of dispute. In this case Quebec had not accepted the jurisdiction of the Court and that could not be done.

Secondly, the Governor General in Council might refer the matter to the courts and it could be discussed that way, but in this case the Governor General in Council, the federal government, refused or declined to put the matter before the Supreme Court, so that avenue could not be followed.

In some cases you can bring an action within the courts of the province concerned, and in fact I think Manitoba did bring an action in the Quebec courts which is still pending. The difficulty with that is that it will take a long time for it to work its way up to the

[Interprétation]

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Et que pensez-vous de ce problème d'alcoolisme?

Le professeur Gibson: Je préfère vous parler de ce que j'ai écrit, je vais vous dire la même chose mais je ne vais pas vous lire ce qu'il y a dans mon exposé. Je risque d'oublier certains points, mais aussi d'en ajouter d'autres.

Je vais donc sauter le premier point, passer au deuxième point, je reviendrai au numéro 1 ensuite. Le deuxième point, dont nous allons parler maintenant, à la page 4, a un titre compliqué, «Adjudication des conflits intergouvernementaux.» Comme vous le savez, il y a une sorte de guerre interprovinciale dans le domaine du commerce qui démarre à peine maintenant. Elle commence par un conflit entre le Québec et les autres provinces au sujet de la mise en marché des œufs et des produits de la volaille.

C'est un problème constitutionnel très important, vous vous en rendez compte, et pourtant c'est un cas dans lequel les tribunaux ne peuvent pas agir très rapidement pour régler le problème. Vous vous en souviendrez peut-être, le Manitoba a essayé d'obtenir une décision de la Cour suprême du Canada à ce sujet, la semaine dernière, et celle-ci a déclaré, sans doute de façon justifiée, qu'elle n'avait pas la compétence d'agir dans ce domaine du moins, pas sous la forme présentée par la province du Manitoba.

On ne peut pas dire qu'il n'est pas possible de régler les problèmes entre les provinces. Il y a certes des méthodes permettant à une province de poursuivre juridiquement une autre province, ou de poursuivre le gouvernement du Canada, mais les méthodes disponibles ne sont pas suffisantes et dans bien des cas il n'est pas possible de régler une question juridique très importante, comme celle qui concerne les poulets et les œufs.

Les méthodes qui existent maintenant, si je comprends bien, sont, d'abord, qu'une province peut poursuivre une autre province en Cour de l'Échiquier si l'autre province accepte la compétence de cette Cour pour ce genre de conflit. Dans ce cas-là, le Québec n'a pas accepté la compétence de la Cour de l'Échiquier, donc, il n'y a pas eu de procès.

En second lieu, le gouverneur général en conseil peut renvoyer la question aux tribunaux et on peut l'étudier à ce moment-là, mais dans le présent cas, le gouvernement fédéral a refusé de soumettre la question à la Cour suprême, donc ce n'était pas possible.

Parfois on peut poursuivre devant les tribunaux de la province concernée, et je crois qu'en fait le Manitoba a poursuivi le Québec dans les tribunaux de cette dernière province et la question est encore pendante. Le problème qui se pose c'est que cela prend très longtemps avant qu'un tribunal supérieur ou même que n'importe quel tribunal puisse prendre une décision et à ce moment-là

[Text]

point where a high court or any court for that matter can make a decision, and by that time Manitoba egg producers and other egg producers will simply be out of luck.

There is a gap, an important gap it seems to me, in the Constitution now which prevents in some circumstances one province, or say one governmental entity within Canada, from processing a legal claim against another. This particular issue arose from chickens and eggs, but that is not the only kind of thing. All sorts of conceivable legal disputes between provinces, between governmental entities, could be imagined.

To take another Manitoba example, you have heard about mercury pollution of rivers flowing into Manitoba, both from Ontario and from Saskatchewan. At one stage the Manitoba government talked about bringing some kind of legal claim in the courts against Saskatchewan. Goodness knows whether they would have succeeded if they had been able to do so. The point is that there is not the constitutional assurance that if they want to bring that kind of claim they can do it.

The point that I wish to make on this issue is simply this, that every other major federal constitution that I know about has a provision within it whereby disputes between provinces or states or whatever they are called may be adjudicated in an impartial way, and this is constitutionally guaranteed. It is not up to the goodwill of the federal government or the goodwill of the state being sued. It is a legal right constitutionally guaranteed, and I submit that any new constitution for Canada ought to contain a similar kind of provision.

May I move on to the point that I deal with at page 6 in this brief? This is something with an even more unwieldy title, "Interjurisdictional Immunity." What is interjurisdictional immunity? Well, let me give you an example of what interjurisdictional immunity is.

The City of Winnipeg and the Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg have an urban plan, actually a couple of urban plans which they are trying to put together at the moment, whereby they see certain directions in which the city should be developed. Right smack in the middle, or at any rate fairly near the middle, of that plan is an area where the Government of Canada wants to build a large office building, a new federal building for Winnipeg. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg and the City of Winnipeg are opposed to having a building in that location. It does not fit with the over-all urban plan, but the federal government says, "We are going to build a building there whether you like it or not, and there is nothing that you can do about it because we, the federal government, are immune from provincial laws". I understand that a similar kind of dispute has occurred here in Ottawa with respect to the Department of National Defence building, it seems to me.

It is not just the government itself either that is immune. There is a not clearly defined but fairly large and I submit extremely important area of immunity which applies also to any kind of private enterprise which is carried on under the regulation of the federal government. Interprovincial railways, air transport, interprovincial communications like Bell Telephone for example—these large national enterprises under the jurisdiction of the Parliament of Canada for one constitutional reason or another are not entirely immune, but to a very

[Interpretation]

les producteurs d'œufs et de poulets du Manitoba auront la déveine.

Donc, il me semble qu'il y a une lacune importante dans la Constitution qui empêche, dans certains cas, une province ou une entité gouvernementale au Canada de poursuivre. Ici, il s'agissait de poulets et d'œufs, mais il y a d'autres problèmes du même genre. On peut imaginer toutes sortes de conflits juridiques du même genre.

Voici un autre exemple pris au Manitoba. On vous a parlé de la pollution au mercure des rivières qui coulent de la Saskatchewan et de l'Ontario, dans le Manitoba. A un moment donné, le gouvernement du Manitoba voulait poursuivre la Saskatchewan devant les tribunaux. Je ne sais pas s'ils auraient pu y arriver, mais il se trouve qu'il n'y a pas d'assurance constitutionnelle que si on veut faire ce genre de poursuite on peut y arriver.

Donc, je voudrais simplement vous dire ceci: toutes les autres constitutions fédérales importantes que je connais ont une disposition en vertu de laquelle on peut statuer de façon impartiale sur tout conflit qui survient entre les provinces, états, etc. Ce n'est pas laissé au bon vouloir du gouvernement fédéral ou de l'état poursuivi en justice. Il s'agit d'un droit juridique constitutionnellement garanti. Je pense qu'une nouvelle constitution canadienne devrait disposer d'une mesure semblable permettant de régler ce genre de problème.

Je voudrais passer au point étudié à la page 6 du mémoire. Il s'agit d'un titre encore pire: «Immunité interjuridictionnelle.» Q'est-ce que ce titre signifie? Je veux vous donner un exemple de ce qu'est l'immunité interjuridictionnelle.

La ville de Winnipeg et la Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg ont en fait, plusieurs plans d'urbanisme en vertu desquels la ville peut se développer selon certaines lignes. A peu près au centre du plan principal se trouve un domaine où le gouvernement fédéral veut construire un grand immeuble de bureaux. La Metropolitan Corporation et la ville de Winnipeg s'y opposent, ne veulent pas avoir un immeuble à cet endroit-là. Mais le gouvernement fédéral décide de construire un bâtiment car, qu'on le veuille ou non, le gouvernement fédéral n'a pas à se conformer à la loi provinciale. Je pense que la même chose s'est produite ici à Ottawa au sujet du nouvel immeuble du ministère de la Défense nationale.

Ces mesures ne s'appliquent pas uniquement au gouvernement fédéral. Il y a un secteur d'immunité très important qui s'applique à toutes les entreprises privées et qui s'exerce conformément aux règlements du gouvernement fédéral. Les chemins de fer interprovinciaux, les transports aériens, les communications interprovinciales, comme le téléphone Bell, ces entreprises nationales importantes sont sous la juridiction du Parlement du Canada, pour une raison constitutionnelle ou une autre ne jouissent pas de l'immunité entière, mais sont à l'abri des lois formulées par les provinces avec lesquelles ils font affaire.

[Texte]

significant extent are immune from the laws of the provinces within which they do business.

• 1600

A quick example is a recent case holding that the Bell Telephone Company does not have to abide by minimum wage laws of the Province of Quebec for its employees working within the Province of Quebec. Why? Because it is a federal enterprise and, therefore, immune, at least, in the important areas of its operation from provincial laws.

The submission I am making here is that this immunity which applies both to the federal government and to the enterprises under its jurisdiction, constitutes a constitutional impediment to the effective carrying out of its responsibilities to the provincial government and, in some cases, to the municipal government. How, I ask, in this written brief can a city be expected to plan its urban development properly when it knows that airports, railway stations, federal office buildings, post offices and goodness knows how many other things you could name, are immune from its plan, outside of its jurisdiction.

How can a province effectively cope with pollution if it knows there is a wide range of extremely important national industries that are free from the operation of its anti-pollution laws? What I am submitting here is not that every law of the province should absolutely bind every federal enterprise because clearly it would be wrong to allow a province to frustrate a necessary national operation, to frustrate something the federal government feels is important, to frustrate Bell Telephone, let us say, from carrying on inter-provincial communications. That is not what I am talking about, but, surely short of the point of frustration or severe hampering, it should be possible to make federal enterprises subject to the laws of the localities within which they are operating, just like anyone else operating within those municipalities.

Therefore, what I am suggesting to the Committee is that it consider placing within the Constitution a principle or a statement to the effect that all federal enterprises including the federal government itself, would be subject to provincial laws with respect to operations that it carries out within each particular province except to the extent that those laws might frustrate its activities or place significant hurdles or barriers in the way of its activities. All right, that is the second point I wanted to raise with you.

The next one...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Would you do the reverse, too, for the provinces?

Professor Gibson: Yes. Strangely when you look at the cases, you find that the courts have not awarded the same degree of immunity to the province as they have to the federal government. I cannot find any logic in that. To me, if there is any logic in immunity at all, it ought to apply both ways and I think the principle ought to apply both ways, but if you look at the cases you will find that in almost every circumstance, not everyone, but almost every one, it is a case of a federal enterprise being immune from provincial laws. So, when I speak only of the federal it is because that is the way the courts have been making their decisions.

[Interprétation]

Par exemple, une cause récente a établi que la compagnie de téléphone Bell n'est pas tenue d'appliquer les lois sur le salaire minimum au Québec pour ses employés qui travaillent à l'intérieur de la province. Pourquoi? Parce qu'il s'agit d'une entreprise fédérale, et qu'ainsi, elle est à l'abri des lois provinciales, au moins dans les secteurs importants de son activité.

Ce que je soutiens, c'est que cette exonération qui s'applique tant au gouvernement fédéral qu'à l'entreprise constituée par une loi fédérale, représente un empêchement constitutionnel à la réalisation effective de ses responsabilités envers le gouvernement provincial et, dans certains cas, envers les gouvernements municipaux. Alors je me demande, dans ce mémoire, comment peut-on s'attendre à ce qu'une ville puisse planifier convenablement la rénovation urbaine lorsqu'elle sait que les aéroports, les gares de chemins de fer et les bureaux de poste, les édifices du gouvernement, ainsi de suite, sont exemptés de ces plans, ne relèvent pas de sa compétence?

Comment une province peut-elle lutter efficacement contre la pollution lorsqu'elle sait qu'il y a un grand nombre d'industries qui sont exemptées de l'application des lois contre la pollution? Je ne soutiens pas que chaque loi provinciale devrait lier absolument toute entreprise constituée par une loi fédérale, car ce serait mauvais de permettre à une province de faire échouer une entreprise nationale nécessaire, que le gouvernement fédéral juge utile et importante. Mais sans parler de frustration ou d'entravements graves, il devrait être possible de faire en sorte que l'entreprise fédérale soit assujettie aux lois de l'endroit où elle se trouve, comme toutes les autres entreprises qui s'y trouvent par ailleurs.

Alors je propose au Comité qu'il songe à inscrire dans la Constitution une déclaration ou un principe selon lequel toutes les entreprises fédérales y compris le gouvernement fédéral lui-même seraient assujetties aux lois provinciales, pour ce qui est de leur activité au sein d'une province, sauf dans la mesure où ces lois pourraient gêner cette activité ou lui imposer des obstacles de conséquence grave. Voilà la deuxième observation que je voulais vous faire.

La suivante...

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Est-ce que l'inverse s'appliquerait aux provinces également?

M. Gibson: Oui. Quand on examine ces différentes causes, on constate que les tribunaux n'ont pas accordé la même exonération aux provinces comme au gouvernement fédéral. Je n'en vois pas la logique. Il me semble qu'il doit y avoir les mêmes mesures partout et que le principe devrait s'appliquer des deux côtés. Lorsqu'on consulte ces causes, on voit que dans presque chaque cas, il s'agit toujours d'une entreprise fédérale qui est exemptée des lois provinciales. J'emploie le mot «fédéral» parce que c'est là le terme que l'on utilise devant tout tribunal.

[Text]

If I may go on to the final point in the brief which is to be found on page 8, you find it is entitled with a platitude "Impartial Appointment of Judges". Everyone, I guess, agrees with the idea that there ought to be an impartial appointment of judges. There was a survey made by a professor of constitutional law a few years ago of judicial appointments in Canada and he came up with a very impressive list of statements by Ministers of Justice back over the years, men of very high integrity and reputation all of whom expressed the strongest sympathy with the concept of an impartially chosen and independent bench and then he contrasts with those statements, the actual records of those particular men as Ministers of Justice in their appointments...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That is unfair.

Professor Gibson: ...and the fact seems to be that no matter how strongly these men have felt about the need for impartial appointments—and I am not talking about hypocrisy here at all. I am talking about their apparent inability to do what they want to do—through political pressures of goodness knows what kind, they have been unable to do what they wanted to do. The appointments have, I do not think anyone can deny this, been blatantly political. While there have been very good appointments, there have been some disastrously bad appointments and it seems to me and I think to most people who look at the picture that if there were a less political way of appointing judges that the over-all quality of the bench would have improved.

The question is, all right, there ought to be an impartial way, but how do you provide it? What I am suggesting here, and it is certainly not a new idea with me, is that consideration be given to providing constitutional entrenchment for something, if you want to give it a title, it has often been called "The Missouri Plan" or something based on "The Missouri Plan" for appointing judges. What is "The Missouri Plan"? Essentially, it is a plan whereby an impartial committee of citizens is given an opportunity to express their opinions about potential candidates for the bench before any actual appointment is made. It is not, and let me stress this, it is not a scheme for taking the final appointment power out of the hands of government, out of the hands of the Minister of Justice or whoever is going to do it, but it is a scheme that requires him to consider the opinions of an impartial group of citizens who, for one reason or another ought to be able to express their views on the subject well before he makes the appointment.

I do not know exactly how such a committee would be formed. I have not given enough thought to who should choose the members of the committee and what kind of representation ought there to be and I quickly acknowledge that that is a very, very difficult question. It would require a good deal of thought. However, it seems to me not impossible to work out, not beyond the ingenuity of constitutional lawyers and politicians or anyone who gives a lot of careful thought to it, to work out a scheme whereby a group of impartial and respected, designated people, such as, let us say, the Chief Justices of the province, perhaps University Presidents—I do not know whether you regard them as being impartial—but, at any rate, a group of people whose impartiality is acknowl-

[Interpretation]

Maintenant, j'aimerais en arriver à ma dernière observation, qui se trouve à la page 8 du mémoire, elle s'intitule «nomination impartiale des juges», ce qui est un lieu commun. Tout le monde est d'accord que la nomination des juges doit être impartiale. Un professeur de droit constitutionnel a fait une étude, il y a quelques années, des nominations à la magistrature au Canada. Il a découvert un très grand nombre de déclarations faites par les ministres de la justice au cours des années, des hommes jugés très intègres, qui tous approuvaient le principe d'une nomination impartiale à la magistrature. Ensuite il établit le contraste entre ces déclarations et le dossier même de ces personnes qui ont fait de telles nominations à titre de Ministre de la Justice...

Le coprésident (M. Lamontagne): C'est injuste.

M. Gibson: ...et il semble bien que, quelles que fussent leurs pensées quant à la nécessité de nominations impartiales, ces personnes ont été incapables d'agir ainsi à cause de pressions politiques ou pour d'autres raisons. Ils n'ont pu agir comme ils le voulaient. Ces nominations, on ne peut le nier, se fondent sur des motifs politiques. Certaines nominations se sont révélées très bonnes, d'autres désastreuses, et je pense que la plupart des gens qui ont examiné la situation estiment que s'il y avait un moyen de nommer les juges qui dépende moins de la politique, la qualité de la magistrature même se serait améliorée, dans son ensemble.

Alors il doit exister des moyens impartiaux, mais comment les trouver? Ce que je propose n'est rien de nouveau. Je dis qu'on devrait songer à assurer, pour un article en particulier, l'intégration constitutionnelle, ou si vous voulez, à lui donner un titre. Souvent on l'a appelé le Plan Missouri pour la nomination des juges. De quoi s'agit-il en fait? Essentiellement c'est un plan en vertu duquel un comité impartial de citoyens a l'occasion d'exprimer ses vues quant au candidat éventuel à la magistrature avant qu'une nomination soit effective. Ce n'est pas, je tiens à le souligner, un plan pour que la nomination définitive échappe aux mains du gouvernement, ou à celles du ministre de la Justice, mettons. C'est un plan qui exige qu'on prenne en considération le point de vue d'un groupe impartial de citoyens qui, pour une raison quelconque, peuvent exprimer leurs vues à ce sujet, bien avant qu'on puisse ratifier la nomination.

Je ne sais pas comment un tel comité serait constitué. Je n'ai pas longuement réfléchi à la question de savoir qui devrait choisir les membres d'un tel comité et quelle représentation devrait-il y avoir. Je reconnais sincèrement que c'est une question très complexe, à laquelle il faudrait réfléchir longuement. Toutefois, une solution n'est pas impossible, elle ne dépasse pas la capacité d'un avocat en droit constitutionnel, ni d'une autorité quelconque, qui y songe attentivement et longuement de dresser un plan en vertu duquel un groupe de gens impartiaux et compétents comme, par exemple, le juge en chef d'une province, le président d'une université. Je ne sais pas si vous jugez qu'ils peuvent être impartiaux, mais enfin un groupe de gens dont l'impartialité est bien reconnue, pourrait faire des nominations de ce genre. C'est tout ce que je voulais dire au sujet du troisième point.

Maintenant je vais revenir au premier point en guise de conclusion. Ma première observation que j'ai rédigée

[Texte]

edged, to make appointments of this kind. That is what I wish to say about the third point.

May I now in typically confused fashion, go back to the first point and conclude with it. The first point that I have in this little written presentation is called "Overlapping Powers." There are all sorts of names that could have been given. It could have been called "Concurrent Powers", but "Overlapping" seems to say it a little easier and that is why I used that title.

I begin by saying—no doubt, this is trite for people who have given as much thought to the Constitution as you have—that it would be disastrously wrong if a new Constitution were written in the same kind of water tight jurisdictional compartments as the 1867 British North America Act was.

• 1610

It may be that in the nineteenth century when things moved relatively slowly it was possible to foresee for some distance in the future what role each government ought to play, but it seems to me that in the kaleidoscopically rapid times in which we are living that it is not possible to predict anything about the future except, I suppose, that the rapidity of change will continue to accelerate. That being the case it seems to me it is absolutely essential that there be a high degree of flexibility built into any kind of Constitution that is formed and this idea that I want to discuss with you is one method of providing that flexibility.

Let me hasten to say at the beginning that this is not the only way, of course, of providing flexibility. There are all sorts of ways. Constitutional amendment is one; delegation is another; judicial interpretation is a third. Informal financial agreement of the kind we have witnessed in the last many years in Canada is another way of allowing the Constitution to change with the times.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): What about unlimited spending power?

Mr. Gibson: That is really what I was referring to. The spending power is another way of achieving flexibility.

What I want to discuss here, though, is a device which certainly would not be used in opposition to those, but which used together with those techniques might go a long way to achieving the kind of flexibility that will be necessary.

What I am talking about is not a new idea and I hasten to add it is not my idea. It is one that I have stolen from a witness who has already been before you, it is one I would simply wish to go into a little more fully. That is the idea basically, to take it in its extreme form and there are all sorts of compromise forms short of that I admit. However, to take it in its extreme form of giving all legislative jurisdiction to both federal and provincial authorities so that there is a complete overlap of jurisdiction, so that either federal or provincial legislatures may pass such laws as they please about anything, subject to the provision that if a particular law of a province collides with, is incompatible with, for some reason a particular law of the federal government, then there must be a provision to say which takes priority in this case of collision.

The existing Constitution provides for a high degree of overlapping already. It provides for it in two different

[Interprétation]

dans ce mémoire s'appelle «Le chevauchement des pouvoirs». On aurait pu l'appeler autrement, on aurait pu parler de pouvoirs communs, mais le terme «chevauchement» semble un peu plus facile à comprendre, c'est pourquoi je l'ai utilisé.

Je commence par dire ce qui peut vous sembler une banalité, pour vous qui avez étudié la Constitution d'une façon aussi approfondie, soit qu'il serait bien malheureux si toute nouvelle Constitution offrait les mêmes compétences compartimentées au point de vue juridique, que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867.

Au XIX^e siècle, lorsque les choses allaient très lentement, peut-être était-il facile de prévoir quelque temps à l'avance le rôle que chaque gouvernement devait jouer. Mais il me semble qu'à l'époque où nous vivons, il est impossible de prédire quoi que ce soit; on ne peut prévoir qu'une chose, que l'évolution sera de plus en plus rapide. Il me semble donc absolument indispensable que la constitution, quelle qu'elle soit, soit très souple. Je veux discuter avec vous de cela et tenter de trouver une méthode pour assurer cette élasticité.

Bien sûr, ce n'est pas le seul moyen d'assurer l'élasticité: il y en a d'autres; les amendements à la Constitution par exemple, les délégations, l'interprétation des tribunaux, etc... Des ententes financières officielles, comme celles que nous avons connues au Canada ces dernières années, pourraient également permettre à la Constitution d'évoluer avec le temps.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Que pensez-vous du pouvoir de dépenses illimité?

M. Gibson: C'est ce dont je voulais parler. Le pouvoir de dépenses est aussi un moyen d'assurer une certaine souplesse.

Je voudrais vous parler d'un dispositif qui ne s'oppose pas à ceux-ci mais qui pourrait être lié à ces diverses techniques et nous aider à obtenir cette élasticité indispensable.

Ce n'est pas une idée nouvelle, d'ailleurs ce n'est pas la mienne. J'ai fait mienne une idée émise par un autre témoin qui a comparu devant vous; mais je voulais simplement l'approfondir. En suivant cette idée à l'extrême, on donnerait tous les pouvoirs législatifs au fédéral et aux provinces, afin que tous se chevauchent. Alors, les assemblées législatives fédérale et provinciales pourraient adopter des lois dans tous les domaines, mais, si une loi d'une province était incompatible, pour une raison quelconque, avec une loi fédérale, il serait prévu dans la loi que l'une ou l'autre aurait la priorité.

Notre Constitution actuelle prévoit beaucoup de chevauchements de pouvoirs, et ce de deux façons: premièrement, il y a deux articles mais trois domaines où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit ce chevauchement, en matière d'immigration, d'agriculture et de pension de vieillesse. Comme vous le savez, les autorités fédérales et provinciales peuvent agir et des règles de

[Text]

ways. There are, in the first place, two sections but three different areas in which the BNA Act expressly provides for that kind of overlap and they are the sections that deal with immigration, agriculture and old age pensions. As you know, there both federal and provincial authorities may act and there are provisions for which one has priority. In the case of agriculture and immigration, it is the federal legislation that has priority. In the case of old age pensions, it is the provincial legislation that has priority. However, those are the only three expressed areas of overlap or concurrent powers in the British North America Act.

It would be wrong though to say that these are the only areas of overlap or concurrent powers that exist because the courts have created a much more significant, much larger kind of overlapping. Very briefly, they created it in this way. They have said, there are many questions which looked at from one point of view have a federal aspect and looked at from another point of view have a provincial aspect. Because, I guess, I had a very frustrating duck hunting experience last week, the illustration that rather jumped into my mind was a duck hunting illustration. The provinces which own and have jurisdiction over their own natural resources have, therefore, the right to make laws about duck shooting within the province, but the federal Parliament because it has entered into a treaty with other countries designed to conserve migratory birds, also has jurisdiction to make laws with respect to those same ducks. There is an overlap of jurisdiction.

Mr. Hogarth: They cannot duck the issue.

Mr. Gibson: Right.

Mr. Hogarth: That is worse than profanity.

Mr. Gibson: You have thrown me right off my stride.

All sorts of areas of overlap like this exist and I think there is no need to give you any more illustrations. You know what I am talking about.

In that particular form of overlapping jurisdiction, and it is very significant, the courts have held that if there is a conflict between federal and provincial legislation it is the federal legislation that prevails. So theoretically if the federal Parliament wanted to prevent all duck hunting, it could do so and completely override any provincial laws that said you could shoot so many ducks or whatever they wanted to say.

It has never been fully explained to me why the federal Parliament always is thought to have priority or paramountcy in these cases because many illustrations could be given of matters which are inherently provincial and in which there ought not to be federal paramountcy. Maybe there ought to be provincial paramountcy in some of these areas of overlap. At any rate, that is a footnote.

You heard, I understand, last week from Judge O'Hearn in Nova Scotia. Judge O'Hearn, as you undoubtedly are aware, wrote a book in about 1964 which he called *Peace, Order and Good Government* in which he made a number of suggestions for changes in the new Constitution. In fact, he tried to set out an entire Constitution, if I recall. I would not for a moment want to be thought to be an advocate of all of Judge O'Hearn's ideas, but one idea he put forward struck me as being

[Interpretation]

priorité sont établies. Pour ce qui est de l'agriculture et de l'immigration, le gouvernement fédéral a la préséance mais, pour les pensions de vieillesse, c'est le gouvernement provincial qui a priorité. C'est dans ces trois domaines que les pouvoirs se chevauchent dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Il serait faux de prétendre que ce sont les seuls domaines où il y a chevauchement des pouvoirs car les tribunaux ont eux-mêmes créé des chevauchements beaucoup plus importants. Très brièvement, il les ont créés de la façon suivante: ils ont dit qu'il y a bien des questions qui, envisagées d'un point de vue, prennent un aspect fédéral et, d'un autre point de vue, prennent un aspect provincial. La semaine dernière, je suis allé à la chasse au canard où j'ai fait une expérience assez désagréable, c'est pourquoi cette illustration me vient à l'esprit. Les provinces qui ont juridiction sur leurs propres richesses naturelles ont le droit de passer des lois sur la chasse au canard dans les provinces. Mais le gouvernement fédéral, parce que des traités sont intervenus entre d'autres pays pour la conservation des oiseaux migrateurs, a aussi le pouvoir d'adopter des lois à l'égard des mêmes canards. Voilà un chevauchement de compétence.

Mr. Hogarth: On pourrait...

Mr. Gibson: Oui.

Mr. Hogarth: C'est pire qu'une profanation.

Mr. Gibson: Il est toute sorte de chevauchements de ce genre. Je pense que n'ai pas besoin de vous donner davantage d'exemples: vous comprenez très bien ce dont je veux parler.

Dans cette forme particulière de chevauchement de juridiction, les tribunaux ont décidé que, s'il y a un conflit entre les juridictions fédérales et provinciales, la loi fédérale prévaut. Donc, le Parlement fédéral pourrait décider que la chasse au canard est interdite partout en dépit des lois provinciales.

On n'a jamais complètement expliqué pourquoi le Parlement fédéral est toujours considéré comme ayant prépondérance, alors que dans de nombreux domaines du ressort provincial, il ne devrait pas y avoir prépondérance fédérale. Dans certains cas les provinces devraient avoir priorité.

La semaine dernière, le juge O'Hearn de Nouvelle-Écosse, est venu comparaître ici, je crois. Comme vous le savez, ce juge a écrit un livre aux environs de 1964, intitulé «La paix, l'ordre et le bon gouvernement» dans lequel il proposait d'apporter certaines modifications à la Constitution. En fait, il a essayé de créer une constitution de toute pièce, si je me souviens bien. Je n'ai pas du tout l'intention que l'on pense que j'approuve toutes les idées du juge, mais il avance une idée qui me semble être sensée, une idée importante qu'on ne devrait pas perdre de vue: c'est à dire que cette conception du chevauche-

[Texte]

inherently good sense and an extremely important idea that should not be lost, is that this concept of overlapping should be extended beyond the areas which the courts have now already created to cover virtually all powers.

Let me pause there to comment that although the courts have created a lot of overlapping jurisdiction, there have been a number of gaps, quite significant gaps, develop. There have been a number of areas in which the courts have not been able to find a dual aspect. They have instead said this particular problem is exclusively federal or exclusively provincial, and it is in those areas of exclusive jurisdiction that it is very difficult many times for a government to do its job because of the Constitutional hurdle that exists.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): They have done a pretty good job in the field of taxation when they define an indirect tax as being direct.

Mr. Gibson: Let me give you an illustration where it seems to me there has been a failure and this is a very homely thing. I admit it is not an epochal kind of legislation, but for the people it affects it is an important kind of legislation. It is an act called the Orderly Payment of Debts Act which was a kind of a personal bankruptcy statute for poor people which was to be found in a number of provinces, certainly in Western Canada—I do not know whether there was similar legislation in Eastern Canada, too. It took an awful lot of people through the depression years and provided them with a kind of reasonable protection from predatory creditors during the depression years and for many years thereafter.

Senator Cameron: Was this something like what is referred to in Alberta as the Debt Adjustment Act?

Mr. Gibson: No, it is a slightly different thing. The Debt Adjustment Act is the second act passed to deal with the same problem, but it is not quite the same thing.

• 1620

This was virtually like a little bankruptcy act for the small man. What it did, briefly, was simply to say that if a man was over his head he could go into the county court office and say to the clerk: here are all my debts; here is how much money I owe; I propose to pay \$5 a week—or whatever it is. If the judge supported that, then he was protected and did not have to pay any more than that \$5 a week.

This existed for a long time to everybody's satisfaction except, perhaps, a few creditors. However, there was a constitutional problem because insolvency and bankruptcy are within federal jurisdiction and a lot of people kind of wondered how the provinces, constitutionally, could pass such legislation, but nobody challenged it. Finally, however, a few years ago a creditor did challenge it. It went to the courts and the courts said: I am sorry but this is a federal matter; it is bankruptcy legislation; the province cannot pass it. So the Orderly Payment of Debts Act across Western Canada disappeared and there was a very unhappy hiatus of several years during which creditors were deprived of this protection that they had previously had. Eventually the Parliament of Canada passed a similar act and now there is a similar scheme, I understand, in operation across the country. In the first place, however, there was a terrible gap of years when nothing

[Interprétation]

ment devrait être étendue au-delà des domaines déjà créés par les tribunaux pour couvrir tous les pouvoirs.

Bien que les tribunaux aient créé plusieurs chevauchements, il y a des domaines dans lesquels les tribunaux n'ont pas trouvé d'aspect double; ils ont pensé que le problème était exclusivement fédéral ou provincial. C'est dans ce domaine de juridiction exclusive qu'il est très difficile, souvent, pour un gouvernement, de faire son travail, en raison des problèmes de constitution qui se posent.

Le coprésident (M. Lamontagne): Ils s'en sont bien sortis dans le domaine de la fiscalité, lorsqu'ils ont décidé que les impôts indirects étaient directs.

M. Dale Gibson: Je pourrais vous donner un exemple où à mon avis, on n'a pas réussi. Ce n'est pas une loi d'une importance historique, mais pour les gens que cela affecte, c'est important. Il s'agit de la Loi sur le paiement normal des dettes, loi de banqueroute, en quelque sorte, pour les pauvres dans un certain nombre de provinces, en particulier dans l'Ouest; je ne sais pas s'il y avait de telles lois dans l'Est. Cela a permis à beaucoup de gens, pendant la grande crise économique d'être protégés des créanciers prédateurs.

M. Cameron: Est-ce ce qu'on appelle en Alberta la Loi sur l'ajustement des dettes.

M. Dale Gibson: Il s'agit d'autre chose. La Loi sur l'ajustement des dettes a été adoptée ensuite pour régler les mêmes problèmes.

C'était virtuellement comme s'il s'agissait d'une faillite mineure pour le petit homme. En fait, si un homme avait des dettes qu'il ne pouvait payer, il pouvait s'adresser au juge de paix en lui disant voilà quelles sont mes dettes. Voilà ce que j'ai comme argent, je me propose de payer \$5 par semaine, par exemple. Si le juge acceptait cette demande, il était protégé et n'aurait plus qu'à payer \$5 par semaine.

Cette loi a existé longtemps; tout le monde en était satisfait sauf peut-être quelques créanciers. Mais il y a eu un problème constitutionnel car la faillite est du ressort fédéral et on s'est demandé comment les provinces ont pu sur le plan constitutionnel, adopter de telles lois. Il y a quelques années, un créancier a refusé d'accepter cette loi; il a déclaré aux tribunaux qu'il s'agissait d'une question fédérale et que les provinces n'avaient aucun pouvoir dans ce domaine. Cette loi a donc disparu dans l'Ouest et pendant plusieurs années les créanciers n'ont pas pu profiter de cette protection dont ils disposaient auparavant. Le Parlement canadien a adopté une loi du même genre; il y a maintenant un système semblable dans tout le pays. Tout d'abord, il y a eu un certain nombre d'années où rien ne s'est produit et ensuite pourquoi était-il nécessaire d'invoquer toute cette machinerie du gouvernement fédéral pour créer un système qui existait

[Text]

happened and, in the second place, why was it necessary to invoke the whole machinery of the federal government in order to create a scheme that had already existed quite properly before? The constitutional exclusiveness of the bankruptcy power, it seems to me, created an impediment to the effective governing of the country.

Let me give you another couple of illustrations because I think unless you are convinced that there are many areas where the existing situation falls down, there is not much point in talking about changing it.

Another important area, I think, has to do with Indians. I was involved not too long ago in a quite heated discussion within the Province of Manitoba about whether the Province of Manitoba ought to apply its welfare legislation to Indians living within the province. I do not think the province has settled that as yet but there are many people within government in Manitoba and outside of government in Manitoba, and many people in other provinces, who take the view that because the subject of Indians is a federal subject the province owes no obligation to provide welfare or any of its other services to Indians within the province.

This strikes me as being an unjustifiable injustice to a particular group of citizens living within each province. Whether that is right or wrong, the fact is that the concept of exclusiveness—that the federal parliament has exclusive jurisdiction over Indians—has prevented an important group of the population from being dealt with by provincial governments that want to deal with them.

Let me give you another illustration. For many, many years there was no divorce legislation in Canada. Why was there no divorce legislation in Canada? Because the federal parliament had jurisdiction and because the federal parliament, feeling the political ramifications that would come from the Province of Quebec, basically, in the earlier years, refused or declined to pass such legislation. Had there been an overlap in that situation it would have been quite possible for the other provinces to pass such divorce legislation as they saw fit. Quebec did not have to do so, so it would be free from it, and there would be no problem. However, because divorce was an exclusive federal matter it was impossible for anything to be done and Canada sat without divorce legislation for many, many years.

I submit that the gaps that are left in governmental planning because of this concept of exclusiveness ought to be wiped out and that the O'Hearn proposition of treating all powers as concurrent or overlapping and therefore allowing each government to do what it wants until the other government with the paramouncy in that particular area chooses to stop it, will result in a much more effective kind of government.

I understand that Dean Lederman, who appeared before you last week, expressed some comments about this idea. He criticized it on the ground that it would not solve any problems because, although you would not have to determine who had jurisdiction over something, the courts would still ultimately have to determine which legislature had paramouncy. There would not, therefore, be anything saved.

I had an interesting experience with that argument of Lederman's. I originally read the O'Hearn book several years ago and was quite impressed by it. Then I read Lederman's book review of O'Hearn's book in the

[Interpretation]

déjà avant? L'exclusivité constitutionnelle des pouvoirs de faillite a entravé l'administration du pays.

Je vais vous donner deux autres exemples car, à moins que vous ne soyez convaincus qu'il y a de nombreux domaines où la situation actuelle ne marche pas, il ne sert à rien de chercher à la changer. Il y a une autre question importante, je crois, celle des Indiens. Récemment, j'ai pris part à un débat pour le moins mouvementé dans la province du Manitoba au cours duquel on se demandait si la province devait appliquer aux Indiens les lois sur le bien-être. Je ne pense pas que la province ait déjà décidé à ce sujet mais de nombreuses personnes dans le Manitoba et dans d'autres provinces, considèrent que les Indiens relevant du gouvernement fédéral, les provinces ne sont pas obligées à les faire bénéficier de leur service de bien-être ou autre.

Il me semble que c'est là une injustice envers un groupe de citoyens vivant dans chacune des provinces. De toute façon, voilà un exemple où l'exclusivité—le Parlement fédéral est le seul à pouvoir statuer sur le sort des Indiens—a empêché les gouvernements provinciaux de s'occuper d'un groupe considérable de la population.

Je voudrais vous donner un autre exemple. Pendant de nombreuses années, il n'y avait au Canada aucune loi sur le divorce. Pourquoi? Parce que le Parlement fédéral était responsable dans ce domaine et que, craignant plus ou moins les politiques de la province de Québec, il a refusé d'adopter des lois sur cette question. S'il y avait eu un chevauchement dans ce domaine, les autres provinces auraient pu adopter les lois qui leur convenaient sur le divorce. Le Québec n'avait pas à le faire, il n'y aurait donc eu aucun problème. Cependant, le divorce relevait exclusivement du gouvernement fédéral, il était impossible de faire quoi que ce soit au Canada tant qu'aucune loi officielle n'était établie sur le divorce.

Il me semble que toutes ces insuffisances dues à ce concept d'exclusivité devraient être supprimées et que la proposition de O'Hearn selon laquelle tous les pouvoirs devraient être concurrentiels ou devraient se chevaucher, ce qui permettrait à chaque gouvernement de faire ce qu'il désire tant que l'autre gouvernement ayant priorité ne l'en empêche pas, ce qui permettrait une administration du pays beaucoup plus efficace.

Je crois que Dean Lederman, qui a comparu ici la semaine dernière, a abordé cette question. Il a critiqué cette idée, disant qu'elle ne résoudrait aucun problème, parce que même s'il n'était pas utile de déterminer qui avait la juridiction sur quelque chose, les tribunaux, en fin de compte, devraient décider qui avait la priorité. Par conséquent, rien ne serait amélioré.

Ces remarques de Lederman m'ont beaucoup intéressé. J'ai lu le livre de O'Hearn il y a plusieurs années et il m'a d'ailleurs beaucoup impressionné. Puis, j'ai lu le livre de Lederman, dans le *Canadian Bar Review*, dans lequel il a critiqué le livre de O'Hearn d'une façon des plus mordantes; je crois qu'il a vraiment trouvé des faiblesses à la théorie de O'Hearn. Puis j'y ai beaucoup réfléchi et j'ai vu que Dean Lederman n'avait pas vraiment compris de quoi il s'agissait. En fait, on veut chercher à éviter tous les litiges, alors que maintenant, si quelqu'un veut remettre quelque chose en question, il suffit de s'adresser aux tribunaux et d'invoquer la loi. Vous pouvez dire: la loi de cette province est inconstitutionnelle. Par contre, s'il y a concurrence ou chevauchement des pouvoirs, on

[Texte]

Canadian Bar Review in which Lederman made this same criticism and I thought: by golly that is an incisive criticism; I guess he really has found a flaw in the O'Hearn theory. Then I began to think about it and I began to realize that, with great respect, Dean Lederman had missed the point. The real point of the O'Hearn proposal is to avoid a large area of litigation, whereas now anyone who wants to challenge something can get before the courts on the basis of one statute. You can say: this statute of the province is unconstitutional. Under the concurrency or the overlapping scheme you could only get before the courts if there were two statutes, the provincial one you do not like and a federal one, which you say is incompatible with it. Therefore, the number of occasions in which you get before the courts, in which the courts have an opportunity to frustrate governmental action, is much less. It seems to me that that would be a considerable improvement.

So, whereas, Dean Lederman is right in saying that you do not solve every problem, you do not get away from having to have court decisions about jurisdiction by this O'Hearn scheme, you nevertheless, it seems to me, reduce the problems. You reduce them to areas where there is conflict between two actual pieces of legislation.

Another advantage besides reducing the amount of constitutional litigation that I see is to stop inaction from frustrating important governmental action, because if the government with primary responsibility refuses to do something then the other government may, if it chooses to do so, go ahead.

Finally, it seems to me—to come back to the point that I began with—that an extremely important advantage to overlapping is to create flexibility for the Constitution. It avoids a lot of the problems that are associated with constitutional amendment. You do not have to get whatever majority of provinces that you are going to decide is necessary for a constitutional amendment. Similarly, the technical difficulties surrounding the question of delegation are avoided because whenever one government wants to let another area of government take part in a particular matter it simply has to withdraw—not take parts in fields—thereby allowing the other government to go ahead. So there is a kind of a continuing flexibility which requires no formal amendment, no formal delegation powers, but which allows the Constitution to mold itself to future conditions.

Those are some of the reasons why I, very wholeheartedly, support the proposition that Judge O'Hearn put in his book and I think put before you very briefly last week. Those are the sum total of the miscellaneous and rambling remarks I wished to make.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is an effective way to abolish the Constitution.

Professor Gibson: To respond to that, no doubt that is one of the things that people might think of as a considerable disadvantage. No doubt it would lead to a large amount of governmental confusion because it may well be that on any particular subject, at any particular time, provinces A, B and C are governed by provincial legislation and provinces D, E, F and G are governed by federal legislation—no doubt. To me, however, the degree of confusion is not going to be all that great and it is outweighed by the advantages that one has of being

[Interprétation]

ne pourrait s'adresser aux tribunaux que s'il y avait deux lois, l'une provinciale que vous refusez, l'autre fédérale, qui selon vous sont incompatibles. C'est pourquoi, les tribunaux auront beaucoup moins l'occasion d'entraver l'action gouvernementale puisqu'on pourra y faire appel beaucoup moins souvent. Il me semble que ce serait une amélioration considérable.

Dean Lederman a raison de dire que cela ne résout aucun problème puisqu'il faut néanmoins accepter les décisions des tribunaux selon le régime proposé par O'Hearn, mais il me semble que cela réduirait tout au moins les problèmes. Ceci ne se poserait que lorsque deux lois entreraient en conflit.

En outre, non seulement ce régime réduirait la quantité de litiges constitutionnels, mais aussi empêcherait l'inaction d'entraver l'action gouvernementale, car si le gouvernement responsable refuse de faire quelque chose, l'autre gouvernement, s'il le désire, peut décider d'agir.

Enfin, pour en revenir à ce que je disais précédemment, je crois que le chevauchement des pouvoirs rendrait la constitution plus souple. Cela éviterait de nombreux problèmes associés aux amendements constitutionnels. Il n'est plus utile d'avoir une majorité de provinces indispensables pour passer un amendement constitutionnel. De même, les difficultés techniques entourant la question de délégation ne se poseront plus parce que, si un gouvernement veut en laisser un autre s'occuper d'une question particulière, il lui suffit de se retirer et de laisser la place à l'autre. Il y a donc en quelque sorte une souplesse permanente qui n'exige aucun amendement officiel, aucun pouvoir de délégation, mais qui permet à la constitution de s'adapter aux conditions futures.

Voilà pourquoi, j'approuve les propositions qu'a faites dans son livre, le juge O'Hearn et dont je vous ai parlé brièvement la semaine dernière.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): C'est une façon efficace d'abolir la constitution.

M. Gibson: Certaines personnes trouveront que c'est un inconvénient. Sans aucun doute, il y aura une certaine confusion au niveau gouvernemental car il peut arriver qu'à un moment donné, les provinces A, B et C soient gouvernées par des lois provinciales et que les provinces D, E, F et G dépendent du gouvernement fédéral, c'est certain. Cependant, il me semble que la confusion ne sera pas aussi grande et que cet inconvénient est contrebalancé par les avantages qu'il y aurait à agir et faire face

[Text]

able to go ahead and cope with problems as they arise and not worry about people raising empty constitutional arguments.

Senator Cameron: You are just trying to make more work for lawyers.

Professor Gibson: Not at all; less work.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, he may be in trouble with the legal lobby over this.

There are several questioners.

• 1630

I would just like to ask a brief question because I find this one aspect rather puzzling. What would you do about regulatory legislation? A large part of our constitutional history, for example, has revolved around the attempts both of federal and of provincial governments to get control of alcohol on the one hand, and insurance on the other. Take almost any one of a series of things; consider labour legislation, whose labour legislation is going to apply. You would have to have some rule of thumb for solving situations such as this, you could not simply wait until litigation developed.

Professor Gibson: The rule of thumb would be exactly the same rule of thumb which exists now. If the two pieces of legislation were incompatible, you would allocate in the constitution that in the area of labour law either federal or provincial laws would prevail.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You would start with the assumption that you would have paramouncy more or less on the basis of the present field of jurisdiction, and where there is now primary provincial jurisdiction under the judicial interpretation of the constitution, say for the most of labour laws, that there would be provincial paramouncy in that area.

Professor Gibson: I have not even given thought to which areas the federal Parliament ought to have paramouncy in, and in which areas the province ought to have paramouncy. It may be that the present division of powers is relatively good. I can think of some ways in which I do not think it is. It seems to me that probably there will be a considerable difference in the allocation of powers to what now exists.

The point that I am making simply is that whatever distribution of paramouncy you make, it is paramouncy that is distributed and not initial jurisdiction.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, right.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): May I ask another question because I will have to leave in about half an hour? I think you have been reducing the areas of overlapping quite a bit, it seems to me, as to the existing situation. I feel that in the whole field of expenditures, for instance, there is overlapping in the present constitution because of the undivided spending power which belongs to all provinces and to the federal government equally, provided that they use this power within

[Interpretation]

aux problèmes sans craindre que quelqu'un invoque la constitution.

Le sénateur Cameron: En fait, vous voulez donner plus de travail aux avocats.

M. Gibson: Pas du tout, ils auraient moins de travail.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, il peut avoir des ennuis à ce sujet.

Plusieurs personnes veulent poser des questions.

J'aimerais juste poser une petite question; je dois avouer que cet aspect m'intrigue un peu. Que feriez-vous des textes réglementaires? Par exemple, une bonne partie de notre histoire constitutionnelle tient dans les diverses tentatives faites à la fois par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour obtenir le contrôle de l'alcool d'une part, des assurances de l'autre. Prenez n'importe quel sujet, les lois du travail par exemple; quelles lois du travail vont pouvoir être appliquées? Il faudra tout de même avoir certaines règles empiriques pour résoudre une situation semblable; on ne peut pas tout simplement attendre qu'un litige se produise.

M. Gibson: Ce règlement empirique serait exactement le même que celui qui existe à l'heure actuelle. Si deux textes de loi sont incompatibles, il faudrait préciser dans la constitution que dans le domaine des lois du travail, ce serait, soit les lois fédérales soit les lois provinciales qui auraient priorité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous supposeriez donc, au départ, que vous auriez une certaine prééminence plus ou moins en rapport avec le domaine actuel de compétence, et que, dans les cas qui relèvent actuellement de la compétence provinciale, en vertu de l'interprétation judiciaire de la constitution (pour la plupart des lois du travail par exemple), on aboutirait à une sorte de prééminence provinciale?

Le professeur Gibson: Je n'ai pas encore réfléchi ni tenté de déterminer quel domaine devrait relever du parlement fédéral, et quel domaine devrait être laissé à la compétence provinciale. C'est peut-être parce que la répartition actuelle des pouvoirs est assez bonne. Néanmoins, je pourrais citer certains cas où elle ne me paraît pas être excellente. Il me semble qu'il y aura tout de même une différence considérable dans la répartition des pouvoirs par rapport à ce qui existe à l'heure actuelle.

Tout ce que je désire faire remarquer, c'est que, quelle que soit la répartition des pouvoirs que vous adoptiez, c'est de la «prééminence» qui est accordée, et non pas de la «compétence initiale».

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, c'est exact.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Puis-je poser une autre question? Je dois m'en aller dans environ une demie-heure. Il me semble qu'en ce qui concerne la situation actuelle vous avez considérablement réduit les zones de chevauchement. Je pense que dans l'ensemble du domaine des dépenses, par exemple, il existe de nombreux chevauchements dans la constitution actuelle, étant donné que toutes les provinces, ainsi que le gouvernement fédéral, possèdent les mêmes pouvoirs de dépense, à

[Texte]

their respective taxing powers. The case you mentioned a moment ago of the Indians in Manitoba does not strike me as being a good example in the sense that surely the Manitoba government could at the moment give grants and allowances to their Indians.

Professor Gibson: Dealing with that particular example, there are many people who take the view, and some of them are within government, that the Manitoba government does not have the legal power to make grants to Indians simply because Indians are within federal jurisdiction. Let me make it clear that I do not agree with them, but the point is that while this concept of exclusiveness exists, it is possible for that kind of thinking to take place.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That would mean these people agree that the spending power of the Manitoba government is limited and I do not know of any constitutional expert who agrees with that.

Professor Gibson: I am at a loss to identify the people, I cannot identify the people.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: Professor, I am somewhat concerned. It just appears to me that one of the dangers of the situation you have put forward in this concept of overlapping jurisdiction and paramountcy, et cetera, will lead us to the situation where each province might well go its own way in fields which are essentially of national concern. Take, for instance, the problem of divorce, and ignore for a moment the historical reason for divorce being put in the hands of the federal government to begin with, but assume that divorce is a subject of national concern, that the dissolution of marriage is a subject of national concern. Under the theories you have projected, it appears to me that if the federal government did nothing about divorce, all the provinces could do exactly what they wished. Assuming that the divorce act we had before the amendment was a divorce act, then federally they had done something. Would you suggest because federally they would not reform divorce that the provinces could change the legislation.

Professor Gibson: Oh, no, not at all.

Mr. Hogarth: Once having acted that becomes the national law.

Professor Gibson: Exactly. The point is that if the federal Parliament wanted to pass an act saying there shall be no divorce in Canada, or no provincial divorce act shall have legal validity, it could do so.

Mr. Hogarth: Because it would be a very negative statute.

Professor Gibson: Exactly. The point is that now where there is governmental inaction, there is no way of kind of bringing the matter to a focus; whereas, under this suggestion, you say, "All right, if the federal government

[Interprétation]

condition que ces pouvoirs soient utilisés dans le cadre de leurs pouvoirs de taxation respectifs. L'exemple que vous avez cité, il y a quelques instants, concernant les Indiens du Manitoba, ne me paraît pas très bien cho'si; le gouvernement du Manitoba peut certainement, à l'heure actuelle, accorder des allocations et des subsides à ses Indiens.

M. Gibson: A propos de cet exemple particulier, il y a bien des gens (certains font partie du gouvernement) qui pensent que le gouvernement du Manitoba ne possède aucun pouvoir légal qui lui permette d'accorder des allocations aux Indiens, tout simplement parce que les Indiens relèvent du gouvernement fédéral. Sachez que je ne suis pas d'accord avec eux, mais il faut bien admettre que tant que ce droit d'exclusivité existera, ce genre de chose pourra se produire.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Cela revient à dire que ces personnes pensent que les pouvoirs de dépense du gouvernement du Manitoba sont limités; je ne connais aucun expert constitutionnel qui soit d'accord avec cela.

M. Gibson: Je ne peux pas vous dire exactement de qui il s'agit, je ne le sais pas.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Hogarth?

M. Hogarth: M. Gibson, ce problème me préoccupe. Je viens de réaliser que l'un des dangers de la situation que vous avez expliquée, à savoir ce concept de compétences qui se chevauchent, de prééminence, etc., etc., nous amènera à la situation suivante: chaque province pourra agir comme elle l'entend dans des domaines d'intérêt essentiellement nationaux. Prenons par exemple le problème du divorce; laissons de côté pour un moment les raisons historiques qui ont fait que le divorce relève du gouvernement fédéral, mais supposons plutôt que le divorce, la dissolution du mariage, est un sujet d'intérêt national. D'après les théories que vous nous avez présentées il me semble que si le gouvernement fédéral ne prenait aucune mesure relative au divorce, toutes les provinces auraient le droit de faire exactement ce qu'elles désirent. Si l'on suppose que la loi sur le divorce qui existait avant l'amendement, était réellement une loi sur le divorce, cela veut dire qu'une certaine action aurait été entreprise au niveau fédéral. Suggérez-vous donc que si, au niveau fédéral, on n'envisageait pas de réformer le divorce, les provinces auraient le droit de modifier la loi?

M. Gibson: Mais non, pas du tout.

M. Hogarth: Les décisions du gouvernement fédéral constituent la loi nationale.

M. Gibson: C'est exact. Si le parlement fédéral désirait voter une loi précisant que le divorce ne serait pas autorisé au Canada, ou qu'aucune loi provinciale sur le divorce ne pourrait avoir de valeur, il aurait la possibilité de le faire.

M. Hogarth: Et cela serait un statut extrêmement négatif

M. Gibson: Exactement. Ce qu'il faut remarquer, c'est qu'à l'heure actuelle, si le gouvernement n'agit pas, il n'existe aucune façon de modifier les événements; tandis que d'après cette suggestion, il serait possible de dire:

[Text]

does not act the provinces may act." If the federal government does not like the way they act, then it is up to the federal government to do something about it, to put some kind of legislation forward which would conflict with it, and then it would be a matter for members of Parliament to say, "Well now, federal government why is it that you do not want to proceed the way the provinces want to proceed?" The matter is out on the table and it is discussed. Rather than allowing matters to be decided by default, they are decided by action.

Mr. Hogarth: Are you suggesting that the corollary is true that if one provincial government has not acted in a particular field, then the federal government could act?

Professor Gibson: Yes.

Mr. Hogarth: For the whole?

Professor Gibson: Or even for a single province. It is constitutionally proper for the federal parliament to pass an act which applies only to Ontario or only to Prince Edward Island.

Mr. Hogarth: I appreciate that provided it is in the first instance within the jurisdiction of the federal government.

Professor Gibson: Yes.

Mr. Hogarth: For instance, let us take the provisions in the Criminal Code pertaining to abortion. Let us say there is absolutely no hospital whatsoever in the Province of Prince Edward Island that has set up an abortion committee...

Professor Gibson: Yes.

Mr. Hogarth: ...and that is entirely the prerogative of the provincial government.

Professor Gibson: Yes.

Mr. Hogarth: Your suggestion is that the federal government could make a law for the Province of Prince Edward Island that they have abortion committees?

Professor Gibson: Yes, it could, and if Prince Edward Island did not like it then they would simply pass a contrary statute that is all.

Mr. Hogarth: They would have to pass a negative statute...

Professor Gibson: Yes.

Mr. Hogarth: ...to disallow the legislation?

Professor Gibson: That is right. In the meantime something is being done and the matter gets before legislators and can be debated and the voters know why the Province of Prince Edward Island does not have such committees.

[Interpretation]

«Très bien, si le gouvernement fédéral n'entreprend aucune action, les provinces auront à le faire.» Si le gouvernement fédéral n'est pas d'accord avec les décisions des provinces, libre à lui d'entreprendre une action quelconque, de créer une nouvelle loi qui entrerait en conflit avec l'action des provinces, et ce serait ensuite au Parlement de dire: «Comment se fait-il le gouvernement fédéral ne veuille pas procéder de la même façon que les provinces le désirent?» Le sujet serait exposé et on pourrait enfin en discuter. Au lieu d'être résolues par un manque d'action, les questions seraient résolues par une action précise.

M. Hogarth: Iriez-vous jusqu'à dire que la réciproque serait exacte, à savoir que si un gouvernement provincial n'agissait pas dans un domaine particulier, le gouvernement fédéral pourrait le faire à sa place?

M. Gibson: Certainement.

M. Hogarth: Pour toutes les questions?

M. Gibson: Même dans le cas d'une seule province. Il est tout à fait possible, au point de vue constitutionnel, pour le gouvernement fédéral, de voter une loi qui ne s'appliquera qu'à l'Ontario ou qu'à l'Île du Prince-Édouard.

M. Hogarth: Je pense que cela sous-entend que le sujet relèverait de la compétence du gouvernement fédéral?

M. Gibson: C'est cela.

M. Hogarth: Prenons par exemple la disposition du Code Criminel relative à l'avortement. Supposons qu'il n'y ait absolument aucun hôpital dans la province de l'Île du Prince-Édouard qui ait organisé un comité d'avortement.

M. Gibson: D'accord.

M. Hogarth: ...et que cette question relève entièrement de la compétence du gouvernement provincial.

M. Gibson: D'accord.

M. Hogarth: D'après votre suggestion, le gouvernement fédéral pourrait voter une loi, selon laquelle la province de l'Île du Prince-Édouard devrait organiser des comités d'avortement?

M. Gibson: Oui, cela serait possible, et si l'Île du Prince-Édouard n'était pas d'accord avec cela, elle pouvait tout simplement voter une loi contraire; c'est tout.

M. Hogarth: Elle devrait donc voter une loi négative...

M. Gibson: C'est cela.

M. Hogarth: Qui contredirait la loi du gouvernement fédéral?

M. Gibson: C'est exact. Par la même occasion, une action quelconque serait enfin entreprise à ce sujet, la question serait soumise aux législateurs, elle serait discutée, et les électeurs de la province sauraient pourquoi l'Île du Prince-Édouard ne possède pas de tels comités.

[Texte]

Mr. Hogarth: I think that might be a moneymaker for lawyers, that one, because of the nuances of when they have and when they have not acted.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I certainly agree with you, because I do not think you would reduce litigation that way.

You would change the substance of litigation because you would have all kinds of law suits to determine whether such legislation is in conflict with other legislation. You would just displace the litigation rather than reduce it.

Professor Gibson: Well as there is now—Remember that this is exactly the situation now existing for a wide range of matters. The techniques for working out whether there is a conflict, or whether there is not, have been thought about by the courts for a long time. I cannot say that they have worked them out with perfect clarity, but at least they have been thought about. This would not in any way alter that except you are right that by expanding the area of overlapping you would expand the occasion on which that problem might have to be examined. At the same time, you are contracting the number of cases in which people may attack something on the grounds of exclusive federal or provincial power.

Mr. Hogarth: I just wanted to raise one more point about the appointment of judges. I think it is pretty well recognized now or the indications are, certainly in British Columbia, that the last way to get to the bench is to belong to a political party because of the tremendous criticism that has been levelled against political appointments. The result is that lawyers who, because they deal with the law daily, are essentially very interested in changes in the law, and who aspire to the bench have stayed away from politics.

• 1640

I do not think that is good. At the same time I do not think political appointments per se are good either. I do not agree with you about the Missouri Plan of an impartial committee because the worst things you could ever have, would be a committee of citizens, who knew nothing about the functions of a judge or what he had to do, appointing judges. They all have a TV approach so I am inclined to think that you have to, in the last analysis, rely on the fairness of the existing minister.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I never had a TV approach.

Mr. Hogarth: You have to rely on the fairness of the existing Minister of Justice to take into consideration the advice of many people as to appointment of nominees. I just want to add that to my mind we never want to get into the situation that the American Supreme Court is in where disastrous political assassinations can take place. That is really all I have to say.

[Interprétation]

M. Hogarth: Je pense que cela constituerait une source de revenus supplémentaire pour les législateurs; il serait difficile de savoir exactement quand ils ont agi et quand ils n'ont pas agi.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Je suis tout à fait d'accord avec vous, et je ne pense pas que cela servirait à réduire les litiges. On changerait tout simplement le genre des litiges; il y aurait toutes sortes de poursuites judiciaires destinées à savoir si telle ou telle législation entre réellement en conflit avec telle ou telle autre. Cela modifierait les litiges mais ne les réduirait pas.

M. Gibson: Mais, compte tenu de la situation actuelle... Souvenez-vous que c'est exactement ce qui se produit maintenant, dans bien des cas. Les méthodes permettant de déterminer s'il y a conflit ou s'il n'y a pas conflit ont été examinées par les tribunaux depuis longtemps déjà. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'ils les ont définies avec précision, mais du moins y ont-ils pensé. Notre suggestion ne modifierait pas cet état de chose, mais, en augmentant les domaines possibles de chevauchement, on augmenterait les occasions de faire examiner de tels problèmes. En même temps, on ferait diminuer le nombre des cas où certaines personnes peuvent contester une décision en invoquant qu'elle relève exclusivement du pouvoir fédéral ou du pouvoir provincial.

M. Hogarth: Je désire juste faire une autre remarque au sujet de la nomination des juges. Je pense qu'il est maintenant de notoriété publique qu'en Colombie-Britannique, par exemple, le dernier moyen d'accéder au barreau est d'appartenir à un parti politique, étant donné le nombre impressionnant de critiques émises à l'encontre des nominations politiques. Il s'ensuit que les avocats qui ont affaire quotidiennement avec la loi, qui ont un intérêt tout particulier aux modifications apportées aux lois et qui désirent accéder au barreau, ont dû se tenir à l'écart de la politique.

Je ne pense pas que cela soit une bonne chose. D'un autre côté, je ne pense pas non plus que les nominations politiques soient excellentes. Et je ne suis pas non plus d'accord avec vous au sujet de l'adoption du projet Missouri, à savoir la création d'un comité impartial, car il me semble que la pire des choses serait de confier la nomination des juges à un comité de citoyens qui ne connaissent absolument rien aux fonctions d'un juge et à son métier. Tout ce qu'ils en connaissent est ce que la télévision leur en a appris; je pense donc, qu'en dernier ressort, il faut s'en remettre à l'équité du ministre au pouvoir.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je n'ai jamais abordé aucun problème à la manière de la télévision.

M. Hogarth: Il faut s'en remettre à l'équité du ministre de la Justice actuellement en fonction; il faut espérer qu'il prendra en considération les conseils de nombreuses personnes avant de nommer des magistrats. Je désire encore ajouter qu'à mon avis nous ne désirons absolument pas nous mettre dans la situation où se trouve la Cour suprême des États-Unis, et qui permet à des assassinats politiques désastreux d'être réalisés. C'est tout ce que j'ai à dire.

[Text]

Professor Gibson: May I respond to just one thing that you said about the committee of citizens. I would be as opposed as you are to a committee composed totally of laymen who had no experience with the legal profession or experience with the bench. It seems to me that such a committee should be composed of a majority of people who have such experience. They might be nominees of chief justices, they might be nominees to some degree of bar associations, although I would be opposed to seeing just the Canadian Bar Association or just the provincial law societies.

Mr. Hogarth: So would I.

Professor Gibson: However, I think that they might have a proper role in appointing a member so that their point of view is expressed.

The only point that I would make about a committee of citizens is that I feel that the lawyer's voice is perhaps heard too often in these appointments and that sometimes it might be useful to hear the ordinary citizen's voice. As far as the membership of such a committee was concerned I would advocate a mixed membership: some lay members, the majority with experience in the legal profession, and maybe some people from the bench. I quite agree that they have to be people who are the potential candidates.

Mr. Hogarth: I will admit that the citizen's voice is usually heard just after you are leaving the court room and you have lost the case.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Mr. Gibson and Mr. Allmand. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Professor Gibson, I have a question dealing with the reference power in the Supreme Court of Canada. In order to reduce litigation by way of trials and appeals on new statutes being passed and without limiting existing rights of provincial appeals to raise constitutional issues in order to solve constitutional uncertainties, would you be in favour of a wider use of the power of reference to the Supreme Court of Canada with some thought being given to a reference being heard prior to proclamation of a statute but after being passed by Parliament?

Professor Gibson: Yes. That particular power has been used, if you look back over the years, fairly readily. Admittedly, I was objecting to the fact that in the chicken-and-egg question it was not used.

Mr. Gibson: I am thinking of the breathalyzer example. It was tested on the power of enacting all the clauses and leaving out one clause but at the same time it was not tested on the question of the Bill of Rights. Now it is working its way up through the appeal process and we

[Interpretation]

(Professeur) M. Gibson: Puis-je répondre à une remarque que vous avez faite au sujet des comités de citoyens. Je m'oppose autant que vous à la création d'un comité composé uniquement de profanes qui n'ont aucune expérience des professions juridiques et aucune expérience de la magistrature. Il me semble qu'un tel comité devrait être composé d'une majorité de personnes possédant une telle expérience. Il pourrait s'agir, par exemple, de personnes choisies par les juges de paix, les associations du barreau; néanmoins je m'opposerais à ce qu'on nomme uniquement des représentants de l'Association du barreau canadien ou uniquement des représentants des sociétés juridiques provinciales.

M. Hogarth: Moi aussi.

(Professeur) M. Gibson: Néanmoins, je pense que ces organismes pourraient avoir un rôle important dans la nomination des membres, et que leur point de vue soit représenté.

Le seul argument que je présenterais en faveur des comités composés de citoyens, c'est que je pense que l'opinion des législateurs a peut-être trop souvent l'occasion de s'exprimer par l'intermédiaire de ces nominations et qu'il conviendrait peut-être d'entendre parfois l'opinion des citoyens ordinaires. En ce qui concerne la composition d'un tel comité, je serais aussi en faveur d'une représentation mixte: un certain nombre de profanes, une majorité de personnes possédant de l'expérience dans les professions juridiques, et peut-être quelques personnes de la magistrature. Je conviens qu'il faut que ces personnes connaissent les implications de leur emploi et qu'elles doivent être capables d'identifier les candidats possibles.

M. Hogarth: Je sois admettre que l'opinion du citoyen moyen n'étant généralement connue qu'au moment où on quitte le tribunal, lorsque le procès est perdu.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai sur ma liste les noms de MM. Gibson, Allmand. Monsieur Gibson, vous avez la parole.

M. Gibson: Monsieur (professeur) Gibson, je voudrais vous poser une question au sujet du mandat de la Cour Suprême du Canada. De manière à réduire les litiges s'exprimant dans les procès et les appels concernant les nouvelles lois votées et sans limiter les droits actuels des provinces à faire appel pour régler certaines difficultés constitutionnelles, vous déclareriez-vous en faveur d'un usage plus important du mandat de la Cour suprême du Canada à condition que l'on tienne compte des cas entendus avant la promulgation d'une loi mais après que le Parlement l'ait votée?

M. Dale Gibson: Certainement. Ce pouvoir particulier a déjà été utilisé assez souvent, si vous examinez ce qui est arrivé au cours des dernières années. Je faisais tout simplement remarquer que dans le cas des poulets et des œufs, il n'avait pas été utilisé.

M. Gibson: Je pense à l'exemple de l'alcotest. On a déjà fait des expériences visant à mettre en vigueur toutes les dispositions sauf une, mais on n'a pas examiné ce cas par rapport à la charte des droits de l'homme. Le processus des appels est maintenant en marche et nous ne saurons

[Texte]

will not know for, perhaps, a year or two years whether the Bill of Rights is a bar to it. If it had been dealt with originally on both grounds then we would have had the answer. It has not finally reached the Supreme Court of Canada on the Bill of Rights. It is in a provincial Court.

Professor Gibson: There are two points that I would like to respond to. Your initial question was whether it could be tested before proclamation. It can be now. It has been tested on several occasions. As to your illustration about the breathalyzer case, I think that it illustrates a weakness in the reference procedure. I am all in favour of the reference procedure but if you ask too broad a question of the court, the court is often unable to give you a very meaningful answer.

There was a reference to the Supreme Court some years ago about water powers. The Supreme Court was asked to answer virtually every question about the constitutional jurisdiction over water power which was a terribly complicated problem. The court said, "Look, it is just impossible. Until you put a precise matter before us, we just cannot give it the thorough scrutiny that is necessary to come up with a proper answer." I would say the same thing here. You cannot just put the breathalyzer law in front of the court and say, "Is this constitutionally valid from every point of view?" I think you have to say, "Is this section constitutionally valid from that point of view?" If you can think of the specific things and include them all in one reference, all right. However, I do not think you can avoid having the court take several bites at the cherry.

Mr. Gibson: I was thinking of several fields that I do not feel are very much up in the air—pollution; youth travel around Canada; recreation, in some senses; multinational corporations; and the rights to privacy. I do not see how your system would work for multinational corporations, for example. Ontario might pass a law dealing with multinational corporations and the federal government might bring in another statute with the opposite intent. What is the company going to do in the meantime? Is there any way we could rationalize that problem?

Professor Gibson: Just in the corporation field?

Mr. Gibson: Yes.

Professor Gibson: At the moment there is overlapping jurisdiction with respect to corporations and exactly the same difficulty exists. The provinces may make laws, some of which are constitutionally questionable. The federal Parliament may make laws, some of which are constitutionally questionable. Admittedly the corporations are sometimes placed in the position of uncertainty. It seems to me that what is being suggested here would, if anything, clarify matters. If you could sufficiently identify the problem—control over corporations—that both may

[Interprétation]

pas avant un an, peut-être même deux ans, si la charte des droits de l'homme s'y oppose. Si l'on avait examiné les deux problèmes dès le départ, nous connaîtrions maintenant la réponse. La Cour suprême du Canada n'a pas encore été saisi de ce problème par rapport à la charte des droits de l'homme. Le cas est actuellement soumis à un tribunal provincial.

M. Dale Gibson: J'aimerais répondre à deux parties de votre question. Vous demandiez d'abord si il aurait pu être expérimenté avant la proclamation: cela est possible maintenant. Il a été expérimenté à plusieurs occasions. Quant à l'exemple que vous citez, à savoir l'alco-test, je pense qu'il démontre clairement la faiblesse du processus de référence. Je suis tout à fait favorable à ce processus de référence, mais si l'on pose une question trop vague à un tribunal, il est bien souvent incapable de vous fournir une réponse valable.

Un cas avait été transmis à la Cour suprême, il y a quelques années, au sujet des ressources hydro-électrique. On demandait à la Cour suprême de répondre pratiquement à toutes les questions possibles au sujet de la compétence constitutionnelle relative aux ressources hydro-électrique; c'était évidemment un problème très compliqué. Et la Cour a répondu: «C'est absolument impossible. Si vous ne nous soumettez pas un cas précis, il nous est impossible de l'examiner avec la précision nécessaire et de vous donner une réponse valable. Je vous répondrai la même chose dans le cas présent. Vous ne pouvez pas tout simplement soumettre la loi sur l'alco-test à un tribunal et dire: «Est-ce que cela est constitutionnellement valable, à tous les points de vue?» Il me semble qu'il faudrait plutôt dire: «Cet article est-il constitutionnellement valable à tel ou tel point de vue?» Si vous pouvez déterminer certaines questions précises et les réunir toutes ensemble, cela pourra aller. Néanmoins, je ne pense pas qu'il soit possible d'éviter que le tribunal ne s'y prenne à plusieurs reprises.

M. Gibson: Je pensais à plusieurs sujets comme par exemple la pollution, les voyages des jeunes dans tout le Canada, les loisirs en un certain sens, les sociétés internationales, les droits à l'intimité et cætera et cætera. Je ne vois pas comment votre système pourrait fonctionner dans le cas des sociétés internationales par exemple. L'Ontario pourrait très bien voter une loi concernant les sociétés internationales et le gouvernement fédéral pourrait voter une autre loi qui s'y opposerait. Que fera cette société? Peut-on rationaliser ce problème d'une façon ou d'une autre?

M. Dale Gibson: Uniquement en ce qui concerne les sociétés?

M. Gibson: Oui.

M. Dale Gibson: A l'heure actuelle, les compétences relatives aux sociétés se chevauchent quelque peu, et la même difficulté existe dans ce domaine. Les provinces peuvent adopter des lois dont certaines ne seront peut-être pas tout à fait valables au point de vue constitutionnel. Le gouvernement fédéral peut se trouver devant le même problème. De toute évidence, les sociétés sont parfois dans une situation très incertaine. Il me semble que ce que nous suggérons ici aurait au moins l'avantage de clarifier la question. Si le problème pouvait

[Text]

make laws. As soon as the corporation finds itself told to do two inconsistent things by the two laws, then at that point, whichever one has paramountcy comes into operation.

You can avoid going to the courts on this and on many other things but my submission is that the number of times you went to the courts would not be significantly increased.

Mr. Gibson: Thank you very much. I think it is a very tough problem.

Professor Gibson: Oh yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand and then Mr. McQuaid. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, Mr. Hogarth has almost completely occupied my field but we have overlapping powers so I will proceed in any case.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): He had paramountcy.

Mr. Allmand: If seniority means paramountcy, then I will go ahead with all the more energy. I must say that I find these proposals put forward by Professor Gibson very attractive. When Justice O'Hearn gave them to us I said the same thing. The other day I was playing the role of O'Hearn vis-à-vis Lederman to get Lederman's opinion, but today I will play the role of advocate in the other direction.

In the area of criminal law, it is presumed that in our society people can do anything unless there is a law preventing them. Let us say, the federal authority which would have paramountcy in criminal law, does not pass criminal law in a large area. I mean the criminal law that they have passed is the criminal law but by their inaction it is presumed that all other types of behaviour are allowed. What happens if a province decides to make cigarette smoking or adultery or something like that a criminal offence?

• 1650

Mr. Allmand: Or being a member of the FLQ. If I understand your answer correctly to Mr. Hogarth, you would say then that the federal government would have to pass a law if they did not agree with this, that adultery shall not be considered criminally illegal.

An hon. Member: In the Province of Prince Edward Island.

Mr. Allmand: Oh, no, in Canada at all. Let us say that the Province of Alberta...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It would be quicker to disallow the provincial legislation.

Mr. Allmand: As I say, I am basically favourable to this type of proposal because I feel that it gets away from

[Interpretation]

être identifié de manière adéquate, le problème du contrôle des sociétés, les provinces et le gouvernement fédéral pourraient peut-être tous deux voter des lois. Si une société se voyait obligée à réagir de manière absolument incompatible en raison de deux lois différentes, alors l'autorité qui aurait la suprématie prendrait la décision qui s'impose.

On pourrait éviter de devoir s'en remettre aux tribunaux dans bien des cas, mais je pense que le nombre de fois où il serait nécessaire de faire appel aux tribunaux n'augmenterait pas de manière considérable.

M. Gibson: Je vous remercie. Je pense que ce problème est réellement difficile à résoudre.

(Professeur) **M. Gibson:** Certainement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je donne la parole à M. Allmand. Ensuite ce sera le tour de M. McQuaid. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, M. Hogarth a presque entièrement accaparé mon domaine; mais nos pouvoirs se chevauchent, aussi je continuerai malgré tout.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Il avait la suprématie!

M. Allmand: Si la suprématie se reconnaît à l'âge, alors je n'en aurai que plus d'énergie pour aller de l'avant. Je dois dire que les propositions de M. Gibson (professeur) me semblent très intéressantes. J'avais déjà dit cela lorsque le juge O'Hearn nous les avait soumises. L'autre jour, je jouais le rôle de M. O'Hearn vis-à-vis de M. Lederman, pour essayer de connaître l'opinion de M. Lederman; mais aujourd'hui je jouerai le rôle de l'avocat de l'autre partie. En ce qui concerne les lois criminelles, les gens de notre société peuvent faire absolument tout ce qu'ils veulent à moins qu'une loi ne les en empêche. Le pouvoir fédéral qui aurait la suprématie dans le domaine des lois criminelles ne vote pas forcément de lois criminelles dans un domaine très vaste. Ce que je veux dire, c'est qu'ils ont bien voté des lois criminelles, mais que par leur inaction on est en droit de supposer que l'on peut se permettre n'importe quel type de conduite en dehors des cas qu'ils ont précisés. Que se passerait-il si une province décidait de qualifier d'offense criminelle le fait de fumer des cigarettes, de commettre un adultère, ou une autre action de ce genre?

M. Allmand: Ou être membre du FLQ. Si je comprends bien la réponse que vous avez faite à M. Hogarth, le gouvernement fédéral aurait adopté une loi s'il n'était pas d'accord, à l'effet que l'adultère ne serait pas jugé un délit criminel.

Une voix: Dans l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Allmand: Oh non, dans tout le Canada. Mettons que l'Alberta...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Il serait plus rapide d'abolir la loi provinciale.

M. Allmand: Comme je l'ai dit, je suis essentiellement en faveur de ce genre de proposition parce que j'estime

[Texte]

these hangups on this policy on which we cannot act because it is against the Constitution or it intimidates it. You cannot use the Constitution as a shield from action. If there is a problem to be solved, you act and then it is up to the province that feels that maybe they could do better to legislate themselves. But I can see problems and I am trying to sound you out on these problems.

Professor Gibson: I think the criminal law field is interesting and worthy of a comment. The way that the British North America Act distributes jurisdiction over criminal matters is nonsensical. It says first that all criminal matters are federal, and then it says that the province may prohibit certain things and attach penalties to the prohibition. Now, what is a crime but something that is prohibited with a penalty attached to it? There is a logical impossibility in the British North America Act and it has led the courts to absolutely bizarre extremes in trying to decide what is really criminal and what is only, well, not very criminal and therefore within the provincial jurisdiction. Because of this entire idea, the federal Parliament has exclusive jurisdiction over things that are meant to be really criminal. It is a silly metaphysical exercise that wastes the courts' time, wastes everybody's time, and results very often in the defeat of useful regulatory legislation at the provincial level.

What I am suggesting is that we simply say, "Both of you may prohibit what you want." I am not sure that it would ever be proper to say that the criminal law is in essence federal because it seems to me that criminal law is not a substantive matter. It is process. The concept of criminal law is a procedural thing rather than a substantive thing, and it seems to me that it is a procedure that ought to be open to both federal and provincial authority.

In the illustration that you give, I think you correctly answered the question. I do not see any particular difficulty. The federal Parliament prohibits certain things, fine. The province adds a group of prohibitions to that, fine. If the province goes overboard—remember, you are only talking about the odd extreme case when a responsible provincial government is going to go completely around the bend and pass something entirely wrong—all right, then the Parliament of Canada says, "This shall not be considered criminal." That is all.

Now admittedly—and I think this is something that has been troubling everybody—it is not all that easy to get an act passed. It is very easy for me as a constitutional law professor to say you just pass a statute, and I realize that it is a very laborious procedure that results in the passage of a federal statute or any other statute. It may be necessary, therefore, to have some sort of way of doing it by regulation, by saying although that is dangerous—in the federal Criminal Code that the Minister of Justice shall have the power to declare provincial prohibition non-criminal or something. You could provide a short-cut way of doing it, although I can see a lot of problems with that short-cut way of doing it.

Mr. Allmand: I would presume that this type of system would go along well with an entrenched bill of rights

[Interprétation]

qu'elle n'est pas entachée des préjugés touchant cette politique qui nous intimident ou nous empêchent d'agir parce que ce serait anticonstitutionnel. On ne pourra plus se servir de la constitution comme un bouclier pour excuser son inaction. S'il y a un problème à résoudre, vous agissez et c'est ensuite aux provinces de décider s'il serait préférable qu'elles agissent elles-mêmes. Mais je peux envisager des problèmes et j'essaie de vous sonder là-dessus.

M. Dale Gibson: Je pense que la question du droit criminel est très intéressante et mérite une observation. La façon dont l'Acte de l'Amérique du Nord britannique répartit les pouvoirs en droit criminel est illogique. Il est dit tout d'abord que toutes les questions de droit criminel relèvent du gouvernement fédéral et ensuite que la province peut interdire certaines choses et y rattacher des sanctions. Or, qu'est-ce qu'un crime sinon quelque chose d'interdit et passible de sanctions? C'est là un aspect illogique de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et qui a poussé les tribunaux à des extrêmes assez bizarres quand il s'est agi de trancher sur ce qui était vraiment criminel et ce qui ne l'est que juste un peu et relevait par conséquent de la compétence provinciale. A cause de toute cette idée le parlement fédéral a la compétence exclusive pour ce qui est des actions d'intention vraiment criminelles. C'est là un exercice métaphysique puéril, propre à faire perdre leur temps aux tribunaux et à tout le monde et qui va très souvent à l'encontre de la législation et de règlements utiles qui existent au niveau provincial. Ce qu'on dit tout simplement, c'est que tous deux peuvent interdire ce qu'ils veulent. Je ne suis pas sûr qu'il conviendrait même de dire que le droit criminel est essentiellement du ressort fédéral car à mon avis le droit criminel n'est pas une question substantive, mais une procédure. La notion de droit criminel est une notion de procédure et non de substance et il me semble que c'est une procédure à laquelle les autorités fédérales comme provinciales devraient pouvoir avoir recours. Dans l'exemple que vous donnez, je pense que vous répondez correctement à la question. Je n'ai aucune objection à ce que le parlement interdise certaines choses. Ni à ce que la province y ajoute ses propres interdictions. Si la province va trop loin, n'oubliez pas que nous parlons seulement de cas très rares, des cas extrêmes où un gouvernement provincial responsable perdrait la tête et adopterait une mauvaise loi—alors le parlement du Canada dirait «tel ou tel acte ne sera pas jugé criminel» et c'est tout. Le fait est—et cela inquiète tout le monde—qu'il n'est pas aussi facile que ça de faire adopter une loi. En tant que professeur de droit constitutionnel, il m'est très facile de dire qu'on fait simplement adopter un statut mais je me rends compte que pour parer d'un statut fédéral à un autre, la procédure est très laborieuse. Il se pourrait donc qu'il soit nécessaire d'avoir moyen de le faire par voie de règlements, bien que cela soit dangereux—en indiquant dans le code pénal fédéral que le ministre de la Justice sera habilité à déclarer non universelle les interdictions provinciales ou quelque chose du genre. On pourrait prendre certains raccourcis, bien que je puisse envisager tous les problèmes que cela entraînerait.

M. Allmand: Je suppose que ce genre de système serait compatible avec une déclaration garantie des droits de

[Text]

which would be beyond the legislative powers of either the federal or provincial jurisdictions. Have you considered this in relation to bills of rights?

Professor Gibson: I acknowledge the fact. I happen to be an advocate of an entrenched bill of rights, and I acknowledge that there is a theoretical or logical discrepancy between what I am advocating here and the concept of a bill of rights, because what I am advocating here is not putting any hurdles in the way of legislatures, whereas an entrenched bill of rights does put hurdles in the way of legislatures.

I guess the way I reconcile that difficulty is simply by saying that the hurdles ought not to exist unless they are hurdles which have a strong justification for existing. To me there is a strong justification for stopping a legislature from passing a law which infringes on freedom of speech. But there is not a strong justification for preventing a province from passing a law about some matter, a perfectly responsible law, just because it happens to be regarded as bankruptcy and just because the federal Parliament has not passed a similar act.

Mr. Allmand: I saw it in the other sense. I thought it was logical to have an entrenched bill of rights if you had this because if the provinces and the federal government were going to agree to unlimited powers, they would want an entrenched bill of rights that would put certain things beyond both of their powers.

I will go on into another area with respect to the appointment of judges. We set up a few years ago a so-called independent commission to redraw our electoral boundaries. I must say, although I fully supported that legislation and the principle behind it, that it did not do a very good job. As a matter of fact, I know that in my own province the boundaries they drew were far more ridiculous than any boundaries that were ever drawn by politicians. The answer to that could be that we should appoint better people to these commissions.

The difficulty is that, having observed the commissions operate once, and I guess in some provinces they operated well, so I cannot but I know many people have said that the commissions operated very poorly for the reason that they did not have the real knowledge or even interest in political constituencies. Maybe we appointed the wrong people. But I did see this danger and I throw that out to you. I do not know if you have studied or observed the results of the Electoral Boundaries Commission.

Professor Gibson: There are many different kinds of answers I would like to give to that question. One is that I suppose nobody has ever been satisfied with the decision of any electoral boundary choice.

An hon. Member: Except those who won.

Professor Gibson: Yes, except the ones who won. It is just one of those problems. You can never make anybody happy. But secondly, I do not know how the members of the Commission have been chosen, and it may well be that there is a flaw in the way in which they are chosen.

[Interpretation]

l'homme qui irait au delà des pouvoirs législatifs des compétences fédérales ou provinciales. Est-ce que vous avez envisagé la chose en fonction de la déclaration des droits de l'homme?

M. Dale Gibson: D'accord. Pour ma part, je préconise une déclaration des droits de l'homme garantie mais je m'aperçois bien qu'il y a certains écarts logiques entre ce que je préconise et le principe d'une déclaration des droits de l'homme car ce que je préconise c'est de ne mettre aucun obstacle aux Assemblées législatives provinciales tandis que la déclaration des droits de l'homme en met.

Je pense que pour concilier ces deux points de vue, il faudrait dire simplement que ces obstacles ne devraient pas exister à moins qu'on puisse en justifier l'existence. Pour moi, on peut justifier une loi qui empêche une assemblée législative d'adopter une autre loi interdisant la liberté de parole. Mais ce n'est pas le cas s'il s'agit d'empêcher une province d'adopter une loi parfaitement acceptable sur un autre sujet, tout simplement parce qu'on la considère ruineuse et parce que le gouvernement n'a pas adopté une loi semblable.

M. Allmand: Je le vois d'un autre point de vue. Je pense qu'il est logique d'avoir une déclaration des droits de l'homme garantie, car si on l'avait et si les provinces s'entendaient sur la question des pouvoirs illimités, elles voudraient une déclaration des droits de l'homme garantie qui mettraient certaines questions hors de leur compétence.

Je passerai maintenant à un autre domaine, celui de la nomination des juges. Nous avons établi il y a quelques années une commission soit-disant indépendante pour le regroupement électoral. J'avoue que j'ai entièrement appuyé la législation et le principe sur lequel elle reposait mais que je n'ai guère eu de succès. En fait les frontières qui ont été tracées dans ma province sont beaucoup plus illogiques que celles dont les hommes politiques nous avaient dotés auparavant. Nous aurions peut-être dû nommer des gens plus compétents pour faire partie de ces commissions.

Le problème est qu'après avoir vu une fois comment les commissions fonctionnaient et je suppose que cela marche bien dans certaines provinces, de sorte que je ne puis...mais je sais que beaucoup ont dit que cela marchait très mal parce que les membres ne savaient rien vraiment sur les circonscriptions électorales; on ne s'y intéressait même pas. On n'a peut-être pas nommé ceux qu'on aurait dû nommer. Mais j'avais prévu le danger et je vous le dis bien en face. J'ignore si vous avez étudié ou observé les résultats des travaux de la Commission des frontières électorales.

M. Dale Gibson: Il y a bien des façons dont j'aimerais répondre à cette question. Premièrement, je suppose qu'aucun regroupement électoral n'a jamais satisfait personne.

Une voix: Sauf ceux qui gagnent aux élections.

M. Gibson: Oui, sauf ceux qui gagnent aux élections. Qu'est-ce que vous voulez? On ne peut pas satisfaire tout le monde et son père! Ensuite, j'ignore comment on a choisi les membres de la commission. Ça peut-être été mal fait. Troisièmement, la distribution des sièges électo-

[Texte]

Thirdly, the distribution of electoral seats is, it seems to me, inherently a political matter. It is one in which politicians have a high degree of expertise, and it may well be that it is much more suitable to political decision than the appointment of judges which must, it seems to me, be beyond the judicial...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): They are such great experts that they cannot agree.

Professor Gibson: Right. But finally, I think the distinction is that we are not talking here about anything that would make a final decision. We are simply talking about a group that would make recommendations and express views.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Why do you not take the members of the Privy Council? Why not take members of the Cabinet?

Mr. Allmand: Maybe the Senator will appear as a witness before us some day. We can cross-examine him then. I have one final question.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): With this I am going. Thank you.

An hon. Member: You have driven him from the Chair.

Mr. Allmand: This question is with regard to your recommendation for interjurisdictional immunity. As soon as you put forward your ideas, I thought of the Ste. Scholastique airport in Quebec where there was great dispute and so forth, and where the federal government decided they were going to put it in one place and the provincial government wanted it put in another place. If we were to accept your proposal, here are some of the difficulties I foresee. You say if a province has a plan of development or if a municipality has a plan of development—let us take this situation in Quebec.

• 1700

It seemed to me at that time that the provincial government rather than having a plan of development as to where the airport should be located, were being political. Now perhaps our reasons were political, too, at the federal level, as to the placement of the airport. Although we both produced expert reports saying the airport should be here and the provincial government produced another report saying the airport should be there. I was going to ask you, how would you solve these disputes? Say the federal government said, "We want to put the airport at Ste. Scholastique". The provincial government with your proposal would say, "No, that does not correspond to our plan." Then we say, "All right, we will put it in Vaudreuil." They say, "No, no, it still does not correspond to our plan." They keep on vetoing every place we want to put it until there is no place left but Drummondville or Farnham. So then we say rather than put it in Farnham or Drummondville, we do not put it there at all we will put it across the border in Ontario on the boundary line or something. Ontario will be quite agreeable to doing that, so we build the airport at Hawkesbury. Have you thought out the details of this kind of thing. I think it could happen the other way too, if the province wanted to do something and the federal government tried to veto what they had within their area of jurisdiction.

23000—3‡

[Interprétation]

raux est à mon avis essentiellement de nature politique. Les hommes politiques sont eux-mêmes bien spécialisés dans la question et il se peut fort bien que cela convienne mieux pour une décision politique que de procéder à la nomination de juges qui, à mon avis, doit aller au delà de...

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Les experts sont si forts qu'ils ne s'entendent pas entre eux.

M. Dale Gibson: D'accord. Mais enfin, je pense que la distinction qu'il faut établir est que nous ne parlons pas d'une chose qu'il faudrait trancher définitivement. Nous parlons simplement d'un groupe qui exprimerait ses vues et ferait des recommandations.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Pourquoi ne pas prendre les membres du Conseil privé ou ceux du Cabinet?

M. Allmand: ...il se peut que le sénateur vienne témoigner ici un jour. Alors, à ce moment-là nous pourrions le contre-interroger. J'ai encore une question.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Je me retire, merci.

Une voix: Vous lui avez fait abandonner sa chaise.

M. Allmand: Cette question concerne vos recommandations touchant l'immunité inter-juridictionnelle. Dès que vous avez émis vos idées, j'ai pensé à la controverse qui entourait l'emplacement de l'aéroport québécois de Sainte-Scholastique parce que le gouvernement du Québec a choisi un emplacement et que le gouvernement fédéral en a choisi un autre. Alors si on acceptait votre proposition, voilà le genre de difficultés que je prévois. Vous dites que si la province a un projet de développement ou une municipalité en a un,—prenons le cas au Québec.

Il me semble qu'à ce moment-là le gouvernement provincial, plutôt que d'avoir un projet de développement, quant à l'emplacement de l'aéroport, avait des motifs politiques en vue. Les raisons de notre choix étaient peut-être aussi politiques au niveau fédéral, mais tous deux ont publié des rapports d'expertise disant que l'emplacement devrait être à tel ou tel endroit. Mais comment régler ces différends? Mettons que le gouvernement fédéral dise qu'il veut installer l'aéroport à Ste-Scholastique et que le gouvernement provincial dise non, cela ne correspond pas à nos plans. Alors le gouvernement fédéral dit: «Mettons-le à Vaudreuil» et le Québec dit: «Non, cela ne nous va toujours pas». On se renvoie ainsi la balle d'un endroit à l'autre et finalement, il ne reste plus que Drummondville ou bien Farnham. Or, nous disons que plutôt que de l'avoir à Farnham ou à Drummondville, n'installons aucun aéroport ou mettons-le en Ontario à la frontière ou quelque chose du genre. L'Ontario serait tout à fait d'accord, alors on construirait un aéroport à Hawkesbury. Avez-vous déjà réfléchi à tous les détails que comporte ce genre de choses? Le contraire pourrait également se produire si la province voulait faire quelque chose et que le gouvernement essaye de l'en empêcher dans la mesure du possible.

[Text]

Professor Gibson: That is right. I think you have your finger on the gravest difficulty with any scheme such as I put forward. There has to be a point at which you distinguish between essential matters of federal jurisdiction which must finally be in the decision of the federal authorities, and those matters which do not prevent their carrying out the basic work. Let us take the extreme. Should a federal railway company, or should an airport be bound by the garbage collection rules of the local municipality? It is by those sorts of things that I think most people would agree they should be bound.

To take the other extreme, should the province be able to prohibit the construction of a major airport? Clearly that is the sort of matter in which there must be federal final control. In between is that very grey area having to do where do you build the airport and all that sort of thing. I admit it is a very difficult question to determine.

Mr. Allmand: Because the province has to build the roads which would give access to the airport...

Professor Gibson: That is right.

Mr. Allmand: ...they have to consider their municipal planning because now with these jets they cannot come too close to the airport, the cities have to be built away. There are many aspects really.

Professor Gibson: That is right. The solution I would put forward is one that I guess not everybody accepts. There must be, for any Constitution that is to be flexible, a large area of discretion left to whoever is going to be the constitutional interpreter, left to the courts. I would say that kind of problem is one in which you have to fashion a standard, a formula of words such as, that no provincial law may prevent the essential carrying out of a federal function, or something like that, and then leave to the court the decision in particular cases about whether a particular provincial law is of the small variety that must be applied to a federal enterprise or of the large variety that would frustrate the federal government from carrying it on. So the quick answer is that I would leave it to the courts to employ some kind of fairly general standard. However, I admit that it is a very difficult problem and you put your finger on the key to the difficulty.

Mr. Allmand: I just want to say, Mr. Chairman, even though Professor Gibson did not read his brief I hope that it will be reprinted in our proceedings in full. Do we have to make a motion or anything, sir?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, we have the motion to do that and I was already thinking that would be the best way to handle this, because although he has given us a very lucid account here orally I think it might be just as well to have it in the form of a more formal presentation as well. I will instruct the Clerk to handle it that way.

We have Mr. McQuaid and Mr. Osler.

Mr. McQuaid: Professor, during our hearings we have had at least two or three submissions from municipalities

[Interpretation]

M. Gibson: C'est juste. Je pense que vous avez mis le doigt sur le problème le plus grave. Il arrive un moment où il faut distinguer entre les questions essentielles qui relèvent de la compétence fédérale qui doivent reposer entre les mains du gouvernement fédéral en fin de compte, et les questions qui n'empêchent rien d'essentiel. Prenons un cas extrême; est-ce qu'un chemin de fer national ou un aéroport devraient obéir aux règlements de l'enlèvement des ordures ménagères d'une municipalité? Sur ce genre de choses, la plupart des gens conviendront que ces compagnies ne devraient pas être reliées par ces règlements.

D'autre part, prenons l'autre cas extrême: devrait-on empêcher une province de construire un aéroport important? Il est clair que voilà le genre de questions qui doivent relever en fin de compte du gouvernement fédéral. Entre les deux extrêmes, il y a des cas plus ou moins douteux: où établir l'emplacement d'un aéroport, etc... C'est une question assez difficile à déterminer, je l'admets.

M. Allmand: Parce que la province doit construire les routes d'accès à l'aéroport.

M. Gibson: C'est juste.

M. Allmand: Il leur faut tenir compte des plans de leurs municipalités car les réactés ne doivent pas être trop à proximité des sections résidentielles, ainsi de suite. Il y a bien des aspects à considérer.

M. Gibson: C'est juste. La solution que je préconise n'est peut-être pas acceptable aux yeux de tous, mais si la Constitution doit être élastique, elle doit comprendre un grand domaine discrétionnaire, dont l'interprétation doit être laissée aux tribunaux. C'est justement un cas où il faut établir des critères, des formules, comme par exemple aucune loi provinciale ne peut entraver les activités essentielles du gouvernement fédéral, ou quelque chose comme ça et laisser ensuite les tribunaux décider dans les cas particuliers si une loi provinciale donnée fait partie de la série peu nombreuse de celles que l'on applique à une société fédérale ou si elle fait partie de la série importante qui entraverait l'activité du gouvernement fédéral. Alors comme solution rapide, je laisserais aux tribunaux le soin de formuler des critères généraux. Mais c'est un problème très complexe, je l'admets, vous avez mis le doigt sur la difficulté majeure.

M. Allmand: Je veux dire, monsieur le président, que même si le professeur Gibson n'a pas lu son mémoire, j'espère qu'il figurera in extenso dans notre compte rendu. Est-ce qu'il faut que l'on en fasse une motion?

Le coprésident: Non, nous avons déjà une motion à cet effet. Je pensais moi-même que ce serait la meilleure façon de procéder, car sa présentation orale a été des plus intéressantes et des plus lucides, et je pense qu'il faudrait avoir une copie officielle de son mémoire. Je demanderais au greffier de procéder de cette façon. Maintenant nous avons M. McQuaid et M. Osler.

M. McQuaid: Professeur Gibson, au cours de nos réunions, nous avons reçu au moins deux ou trois mémoires

[Texte]

and their chief concern, of course, was that they were not getting enough money to carry on their usual operations. You suggest, as a matter of fact that federal enterprises should be subject to the laws of the provinces. Did you mean that should be broad enough that the provinces should be given power to tax federal enterprises?

Professor Gibson: Personally I cannot see any reason why not, but I admit that is an area a lot of people find offensive. If that is the case then you could do it. Every principle has its exceptions and you might want to draft an exception that there shall be no taxing. There is such a principle in the Constitution now. Personally, I cannot see, apart from the fact I suppose that it takes money out of one pocket and puts it into another, all the taxpayer's money, and involves an unnecessary administrative machinery to do it, why a federal enterprise should not be.

When you speak of the CNR, Air Canada, and so on, I think the answer is yes, they should be. If you are talking about the federal government directly, a federal office building in Winnipeg or something, maybe there are reasons why it should not be.

Mr. Osler: May I ask a question, with your indulgence?

Professor Gibson: Yes.

Mr. Osler: I was a director of the CBC. It annoyed hell out of me as a Western Canadian to find the Province of Quebec was slapping on transportation tax and communication tax on everything that went over the air. The Province of Ontario was doing the same. So all parts of Canada other than the central were paying through their crown corporation, which runs at a loss; it is a service enterprise not a profit-making one, millions and millions of dollars to these provinces. It is not our fault that the damn signal has to go over their airways to get to us. So that kind of thinking has to be considered when you make the statement.

Professor Gibson: I think Mr. Osler, there are an awful lot of points to be considered and I confess this is not something I have ever thought out very deeply. However, on that point it seems to me there is a strong argument—I am not a particularly strong free enterpriser—which can be made by the free enterprisers to the effect that if government is going to compete with private enterprise in Radio or television or transportation or whatever it is, that competition ought to be fair. Therefore, the government enterprise ought to bear the same burden of taxation as the competing private enterprise.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid?

Mr. McQuaid: Getting back again to the matter of taxation, Professor, as I understand it you are in favour of the provinces being given the power to tax federal agencies, federal government properties.

Professor Gibson: With hesitation, I say that is not something I have thought about deeply.

[Interprétation]

provenant de municipalités dont la principale préoccupation est de ne pas avoir suffisamment d'argent pour leur activité ordinaire. Vous avez laissé entendre qu'une entreprise fédérale devrait être assujettie aux lois provinciales. Est-ce que cela doit avoir une portée telle que les provinces pourraient être habilitées à taxer les entreprises fédérales?

M. Gibson: Je n'y vois aucun inconvénient personnellement mais je dois admettre que c'est là un domaine où bien des gens pourraient avoir des objections. Si c'était le cas, vous le pourriez. Enfin chaque principe comporte ses exceptions, par exemple il pourrait avoir cette exception, à savoir qu'il n'y aurait pas d'imposition des sociétés, d'ailleurs c'est déjà le cas dans notre constitution. Personnellement je ne vois pas pourquoi une entreprise fédérale devrait être exemptée, à part le fait que l'on prend l'argent d'une poche pour le mettre dans l'autre c'est finalement toujours l'argent des contribuables et cela demande toutes sortes de rouages inutiles.

Quand on parle des chemins de fer nationaux, d'Air Canada et ainsi de suite, la réponse est oui. Il faudrait les imposer. Si on parle directement du Gouvernement fédéral, d'un édifice fédéral à Winnipeg par exemple, peut-être peut-on invoquer des raisons pour ne pas le taxer.

M. Osler: Puis-je poser une question?

Professeur Gibson: Oui.

M. Osler: Quand j'étais un des directeurs de Radio-Canada, à titre de Canadien de l'Ouest, j'étais furieux de constater que la province de Québec imposait une taxe de communication sur tout ce qui est mis en ondes. L'Ontario fait la même chose. Ainsi toutes les parties du Canada, sauf le centre, par l'entremise des sociétés de la Couronne qui ne sont pas des sociétés lucratives, versent des millions et des millions de dollars à ces provinces. Ce n'est pas de notre faute si le diable de signal doit se rendre jusqu'à nous par la voie des airs. Je pense qu'il faut avoir cela à l'esprit quand vous faites une telle déclaration.

M. Gibson: M. Osler, il y a bien des points qu'il faut prendre en considération, et c'est une chose, je dois l'avouer, à laquelle je n'ai pas longuement réfléchi. Mais à ce propos, il me semble qu'on pourrait invoquer un argument puissant en matière de la libre entreprise—je ne suis pas très chaud moi-même—à l'effet que si le Gouvernement doit concurrencer le secteur privé en matière de radio, de télévision, de transports et ainsi de suite, cette concurrence doit être équitable. Par conséquent, l'entreprise gouvernementale doit avoir les mêmes charges fiscales que les sociétés privées auxquelles elle fait concurrence.

Le coprésident: M. McQuaid?

M. McQuaid: Pour en revenir à l'imposition, M. le professeur je dois comprendre que vous préconisez qu'on accorde aux provinces le droit de taxer des propriétés fédérales ou les agences fédérales.

M. Gibson: Oui, mais j'hésite à l'affirmer, je n'y ai pas longuement réfléchi.

[Text]

Mr. McQuaid: Looking at it from a practical point of view, I am not just sure how that can be accomplished if at the same time, as you suggest, you go along with Judge O'Hearn on this that the Constitution should indicate those matters where in cases of conflict the federal law would prevail. Looking at it from a practical point of view, do you think there is any possibility of the federal government not putting that particular thing in the Constitution? That if a province passes a law to tax federal government properties, the law will be *ultra vires*? I am inclined to agree that federal government properties should be taxed and the municipalities should be getting some revenue from them, but I am just wondering how we get that down in actual practice if the federal government is going to be allowed to say in its Constitution that if this particular law is passed it will be an *ultra vires* law.

Professor Gibson: It depends entirely on whether in distributing your fields of paramountcy you give to the federal Parliament the power to avoid provincial taxation. You do not have to do that.

Mr. McQuaid: Who would determine that?

Professor Gibson: You can say that is a field of provincial paramountcy. You do not have to say that the federal government should have the last say about whether its property should be taxed. The federal government should have the last say about whether its property should be taxed.

• 1710

Mr. McQuaid: Yes, but are you not forgetting the fact that this federal law is going to be passed by the federal Parliament?

Professor Gibson: That is right. What I am getting at is that the Constitution could so distribute fields of paramountcy that it gave to the province the power to tax everything, and in the event of conflict stated that if the law conflicted with an inconsistent federal law, the provincial statute would prevail. You can say that if you want.

Mr. McQuaid: Do you think there would be some hope of getting that through the federal Parliament?

Professor Gibson: I really do not think the concept of allowing federal property to be taxed realistically would get through federal authorities, but I am talking about what is possible and what is theoretically desirable.

Mr. McQuaid: I have just one other question, Mr. Chairman. You said, Professor, that you are an advocate of enshrining or incorporating the Bill of Rights in our Constitution.

Professor Gibson: Yes.

Mr. McQuaid: Might I ask whether you would be in favour of so incorporating our present Bill of Rights, or do you think there should be some additions or subtractions made from it? If so, what would you suggest these might be?

[Interpretation]

Mr. McQuaid: Au point de vue pratique je ne sais pas comment ça pourrait se faire, si en même temps, comme vous dites, on doit être du même avis que le juge O'Hearn, à savoir que la Constitution devrait préciser qu'en cas de conflit, la loi fédérale aurait la préséance. Du point de vue pratique pensez-vous qu'il se puisse que le Gouvernement fédéral n'inclue pas de telles dispositions dans la Constitution, c'est-à-dire que si les provinces adoptent une loi pour encore imposer les entreprises fédérales, cette loi serait anticonstitutionnelle? Je suis porté à croire que les entreprises fédérales devraient être imposées, et que les provinces devraient en tirer un certain revenu, mais en pratique comment y arriver si le Gouvernement fédéral peut inclure dans la Constitution une disposition qui rendrait cette loi anticonstitutionnelle.

M. Gibson: Cela dépend entièrement du fait que lorsqu'on établit l'ordre de préséance qu'on donnera ou non au Parlement le droit d'interdire l'imposition. Ce n'est pas obligatoire.

M. McQuaid: Qui va déterminer ce genre de chose?

M. Dale Gibson: Vous pourriez dire que les provinces ont la préséance dans ce domaine. Vous n'avez pas besoin de dire que le Parlement doit avoir le dernier mot quant à l'imposition des propriétés. Le gouvernement fédéral devrait avoir le dernier mot en ce qui concerne l'assujettissement de ses propriétés à l'impôt.

M. McQuaid: N'oubliez-vous pas le fait que cette loi fédérale va être adoptée par le Parlement fédéral?

M. Dale Gibson: Oui, c'est exact. Mais là où je veux en venir, c'est que la constitution pourrait répartir les domaines de primauté, qu'elle a accordé aux provinces le droit de soumettre à l'impôt quoi que ce soit, mais qu'en cas de discorde elle prévoit que s'il y a opposition entre une loi provinciale et une loi fédérale illogique, la loi provinciale aurait la primauté. Vous pouvez dire cela si vous le désirez.

M. McQuaid: Vous pensez que le Parlement accepterait ce genre de chose?

M. Dale Gibson: Je ne pense pas que l'idée de permettre d'assujettir à l'impôt des entreprises fédérales serait acceptée par les autorités fédérales. Je parle de ce qui est possible et de ce qui est souhaitable en théorie.

M. McQuaid: J'ai une autre question à poser, monsieur le président. Monsieur Gibson, vous dites que vous préconisez l'intégration d'une déclaration des droits de l'homme dans la constitution.

M. Dale Gibson: Oui.

M. McQuaid: Préfereriez-vous incorporer la présente Déclaration des droits dans notre constitution ou voudriez-vous y apporter certains changements? Dans le dernier cas, quels changements proposeriez-vous?

[Texte]

Professor Gibson: I believe if we had nothing else I would be happy to see the present Bill of Rights entrenched, but it seems to me that it is a rather ghostly-written document and that it could be considerably improved upon. I know there is a subcommittee of the Constitutional Conference working on wording of such an entrenched bill, if any entrenched bill were to be accepted. I guess that they will be able to come up with a much happier wording than is in the present Bill of Rights. One thing I take immediate exception to is—I cannot remember the exact words—a religious reference in the preamble to the Bill of Rights which I personally find offensive and, as a matter of fact, find an encroachment on the civil liberties of those who do not share the religious assumptions that lay behind that statement. There are other things I find offensive, but basically the Canadian Bill of Rights has an awful lot of good stuff in it if it were to be constitutionally entrenched.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. McQuaid. Professor Gibson has to leave at 5.30 p.m. but I think this gives us time for Mr. Osler and perhaps for one other questioner as well. I call on Mr. Osler now.

Mr. Osler: I am not a lawyer so I may ask a naive question, but assuming that you could have the best possible bill of rights—I am not talking about the present one, because I do not know whether it is a good or a bad one, the thing that is criticized about it is that it is not an inalienable document, that it is a thing of Parliament.

Professor Gibson: Yes.

Mr. Osler: Has it been legally established that as a thing of Parliament it is applicable to the provinces?

Professor Gibson: Yes, it has been established that it is not applicable but that is fairly clearly set out in the language of the Act.

Mr. Osler: The Bill of Rights is applicable to the provinces?

Professor Gibson: It is not applicable.

Mr. Osler: Yes, all right. We are again talking theory at this table now. We do not want to lose our present system of the supremacy of Parliament, but we do feel that all Canadians should have the same rights regardless of where they live or under what jurisdiction.

Professor Gibson: Yes.

Mr. Osler: Parliament is the place where they will set standards. Would that not be an alternative approach?

Professor Gibson: I am one of those who believes that the federal Parliament right now has the jurisdiction to make all provinces abide by certain basic civil liberties. In other words, in answer to your question, I think, Parliament could say that this Bill of Rights is applicable to all legislation, federal and provincial, but I must rush to say that I am in a minority among constitutional lawyers in holding that view. I think it is within federal

[Interprétation]

M. Dale Gibson: S'il n'y avait rien d'autre j'aimerais bien que la présente Déclaration des droits y soit incorporée mais il me semble que ce document ait été rédigé assez maladroitement et qu'on pourrait y apporter d'importantes améliorations. Je sais qu'il y a un sous-comité de la Conférence constitutionnelle qui étudie actuellement le libellé d'un tel bill intégré, si un bill intégré devait être accepté. Je pense qu'ils proposeront un bien meilleur libellé que celui de la présente Déclaration des droits. Il y a un élément que je trouve inacceptable, je ne me souviens pas exactement des mots, il s'agit d'une déclaration de caractère religieux se trouvant dans le préambule de la Déclaration des droits et que je trouve blessante et qui à mon avis est un empiètement sur les libertés civiques de ceux qui ne partagent pas les conceptions religieuses à l'origine de cette déclaration. Il y a d'autres choses que je trouve blessantes, mais initialement la Déclaration canadienne des droits a du bon, si elle devrait figurer dans la Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur McQuaid. Monsieur Gibson doit partir à 17h:30 et je pense que M. Osler et peut-être un autre membre auraient le temps de poser des questions. Monsieur Osler.

M. Osler: Je ne suis pas avocat, mes questions pourront donc vous paraître naïves, mais supposons que nous ayons une Déclaration idéale des droits, je ne parle pas de la présente déclaration, dont je ne peux juger la qualité, on critique le fait qu'elle soit inaliénable, qu'elle relève exclusivement du Parlement.

M. Dale Gibson: Oui.

M. Osler: A-t-il été établi au point de vue juridique que relevant exclusivement du Parlement, elle s'applique aux provinces?

M. Dale Gibson: Oui. Il est établi qu'elle ne s'applique pas aux provinces, c'est assez clairement exprimé dans le libellé de la loi.

M. Osler: La déclaration des droits est applicable aux provinces?

M. Dale Gibson: Elle ne leur est pas applicable.

M. Osler: Oui très bien. Nous parlons à nouveau sur le plan théorique. Nous ne voulons pas abandonner le régime actuel de primauté du Parlement, mais nous estimons que tous les Canadiens devraient jouir des mêmes droits, quel que soit la région où ils vivent ou la juridiction dont ils relèvent.

M. Dale Gibson: Oui.

M. Osler: Le Parlement serait chargé d'établir les normes, ne serait-ce par un autre moyen d'envisager la question?

M. Dale Gibson: Je suis un de ceux qui croit que le Parlement fédéral a en ce moment la juridiction voulue pour faire en sorte que les provinces se conforment à certains droits de liberté civique. En d'autres termes, en réponse à votre question, le Parlement pourrait dire que cette Déclaration des droits s'applique à toutes les législations, fédérales et provinciales, mais je suis l'un des rares avocats spécialisés en Droit constitu-

[Text]

jurisdiction because I think if ever there is a matter of great national significance, therefore, within the peace, order and good government, the power of the federal Parliament, it should be those basic human freedoms. There are many who say that civil rights is a provincial matter, or at any rate that it has provincial aspects, that the peace, order and good government power is not a significant thing, and that this would be a terrible encroachment on provincial prerogatives if one were to do it. Theoretically, I think yes. Which way the courts would go is very difficult to predict. I can say that I think if you were to poll the constitutional lawyers in Canada you would probably get a majority who would say you cannot do it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If I may just interpose for a moment at this point, I do not think the poll would come out that way. At least the last survey I made of writings on this subject would indicate that it is pretty well split. My own feeling would be that the courts' decisions would more likely point in the way of upholding federal jurisdiction rather than knocking it down, but that is just my personal opinion.

Mr. Osler: Two lawyers. In other words, you would not be averse if one did not go for an entrenched Bill of Rights and I can see obstacles in my own mind anyway. You would feel that it would be a step in the right direction if we somehow managed to get people to agree, on the basis that all Canadians have a right to equality of rights, that the Government of Canada was the place where those rights would be set?

Professor Gibson: Yes, I think it would be a considerable improvement. I have often wondered why the individual provinces have not passed provincial bills of rights. I know that there are some. Saskatchewan has one that is called the Bill of Rights, and I think Alberta does. There may be others, but none of them has the same kind of legal impact that the federal Bill of Rights can have. I have often wondered why provinces, whose leaders claim that they are so much in favour of civil liberties, and who claim that civil liberties are within their jurisdiction including my own Province of Manitoba—we are governed by people who often make statements of that kind—why the provinces have not passed legislation similar to the federal Bill of Rights in the meantime. I do not want to agree with your reservations about the entrenched Bill of Rights because really I am a very enthusiastic advocate of that idea, but certainly until that can be achieved legislative bills of rights are very useful.

Mr. Gibson: May I ask a supplementary on this, Mr. Chairman? Regarding my earlier suggestion about a reference to the Supreme Court of Canada on this, why do we not have a go at it in the Supreme Court? We would not lose anything because if they find in favour of it, we have it, and if they do not, the provincial Premiers could agree to an amendment. Why do we not get on with it? We are going to be talking about this for years, two or three years, and we could have that decision before us to deliberate.

[Interpretation]

tionnel qui ait ce point de vue. Cette question relève de la juridiction fédérale car s'il y a une question nationale d'importance primordiale, relevant du pouvoir du Parlement fédéral dans le cadre de la garantie de la paix, de l'ordre et d'un gouvernement satisfaisant, ce serait celle de ces libertés fondamentales de l'homme. Mais certains disent que les droits civiques relèvent des provinces ou au moins qu'ils comportent des aspects provinciaux et que la paix et l'ordre et les méthodes satisfaisantes de gouvernement sont assez vagues, et que ce serait empiéter sur les prerogatives des provinces que d'appliquer un tel point de vue. Théoriquement je pense que oui. Mais quelles seraient les décisions des tribunaux, c'est difficile à prévoir. Si l'on interrogeait les avocats spécialisés en droit constitutionnel au Canada, il est probable que la plupart d'entre eux diraient que c'est impossible.

Le coprésident (M. MacGuigan): Permettez-moi de vous interrompre un instant, pour ma part, je ne pense pas que ce serait le cas. La dernière étude que j'ai faite des commentaires à ce sujet m'a révélé que les opinions sont plus ou moins bien partagées. J'ai le sentiment que les tribunaux seraient en faveur du maintien de la juridiction fédérale, bien entendu, je parle à titre personnel.

M. Osler: Autrement dit vous ne seriez pas opposé à l'adoption d'une Déclaration des droits intégrée à la Constitution, bien que je vois des obstacles, vous pensez que ce serait un pas dans la bonne direction si nous réussissions à obtenir l'assentiment des gens en se basant sur le fait que pour qu'il y ait l'égalité des droits que méritent tous les Canadiens c'est au Parlement fédéral qu'il incombe de définir ces droits.

M. Dale Gibson: Oui, ce serait une amélioration sensible, je me demande toujours pourquoi chaque province n'a pas elle-même adopté une déclaration provinciale des droits. Je sais que la Saskatchewan en a une, l'Alberta aussi, mais aucune d'entre elles a la même portée que la Déclaration fédérale des droits. Certains dirigeants de ces provinces se disent toujours en faveur des libertés civiles et ils prétendent que les libertés civiles relèvent de leur compétence, c'est le cas dans ma propre province du Manitoba où nous sommes gouvernés par des gens qui font souvent de telles déclarations, pourquoi ces provinces n'ont-elles pas adopté des lois semblables à la Déclaration fédérale des droits. Je ne peux pas partager notre réserve au sujet de l'intégration de la Déclaration des droits, mais aussi longtemps que l'on ne pourra pas réaliser ces objectifs les déclarations législatifs des droits seront utiles.

M. Gibson: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président. Je me demande pourquoi on ne pourrait pas s'adresser à la Cour suprême pour obtenir une décision? On y perdrait rien. Si la Cour suprême était en faveur, nous obtiendrions cette intégration, dans le cas contraire les premiers ministres provinciaux pourraient se mettre d'accord pour adopter un amendement. Pourquoi ne pas prendre une telle mesure, on risque de discuter à ce sujet durant des années, et nous pourrions obtenir cette décision et tenir nos délibérations.

[Texte]

Professor Gibson: I guess there are tactical matters such as ruffling provincial feathers that do not come within my theoretical jurisdiction.

Mr. Gibson: Would you be in favour of a reference?

Mr. Osler: You have had your supplementary.

Professor Gibson: Personally, I would be wildly in favour of one.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: Another area bothers me and I wonder how it would work under your approach to this thing. It seems to me to be frankly and rankly criminal to allow—first I presuppose from people whom I have talked to all over the country that most Canadians do not realize the difference between federal and provincial governments in the first place. They may vaguely think they are Manitobans and be proud of it or something like that, but it is the government that screws them every time sort of thing. This is the basic attitude and I do not think they are greatly for provincial rights or anything like this.

Should we go a little further in their thinking on this paramouncy thing? The differences in acceptable conduct in various provinces with finance companies and so on is just shocking. I can think of one province where you just would not advise anybody to invest in a certain class of incorporated company because I know what they get away with and there is no way of stopping them. The people of Canada vaguely just think they are being screwed by capitalists but they have a lot less chance of having this happen to them if they are up to the standards of the Ontario Securities Commission than they have if they are up to the standards of something else. What I am trying to say is: has not the whole ball game changed to the extent that really legitimate provincial concern is much, much less than it ever was?

• 1720

Professor Gibson: This is really an unfair answer to your question because it is trying to get back a plug to my original idea, but the failure for a long long time to impose a federal, uniform securities fraud law has been the result, in my opinion, of uncertainty about whether the federal parliament has jurisdiction to do that under its so-called exclusive criminal law power.

If you were to do what I suggest, if both legislatures had sweeping jurisdiction—had overlapping jurisdiction—those hesitations would not exist and the federal parliament probably would a long time ago, in that circumstance, simply have passed a law.

Mr. Osler: As an instance then, if the Chairman will allow me, if something goes wrong with a company in Toronto that shows that the law has a glaring loophole, while the provincial people fiddle and investigate and all the rest of it, the federal government could move in with legal process that in fact amended that law—plugged the loophole. Then if the Ontario government later on wanted to straighten it out they could.

[Interprétation]

M. Dale Gibson: Je pense qu'il y a certaines tactiques risquant d'éveiller les susceptibilités provinciales et qui n'entrent pas dans le domaine de ma juridiction théorique.

M. Gibson: Seriez-vous en faveur d'une référence?

M. Osler: Vous avez pu poser votre question supplémentaire.

M. Dale Gibson: Personnellement, j'en serais partisan.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Il y a un autre domaine qui me préoccupe et je me demande comment il serait affecté en vertu de la façon que vous abordez le problème. Il me semble criminel et brutal, tout d'abord je suppose d'après mes entretiens avec les gens que la plupart des Canadiens ne se rendent pas compte de la différence entre les deux niveaux de gouvernement fédéral et provincial. Ils peuvent être vaguement conscients d'être manitobain, mais c'est le gouvernement qui le leur répète à tous les coups, il n'y a pas de doute. Je ne pense pas qu'ils soient particulièrement en faveur de droits provinciaux et de choses de ce genre.

En ce qui concerne la prépondérance fédérale, les différences de conduite acceptables d'un province à l'autre, à l'égard des compagnies de finances sont scandaleuses. Je pense à une province où on ne pourrait nullement conseiller à qui que ce soit de faire des investissements dans une certaine catégorie d'entreprises incorporées, car je sais ce que valent ces compagnies et qu'elles peuvent faire leur quatre volontés. Les Canadiens ont l'impression qu'ils sont exploités par les capitalistes mais cela risque moins de leur arriver s'ils satisfont les normes de «l'Ontario Securities Commission» que s'ils satisfont celles d'un autre organisme. Les aspects du jeu n'ont-ils pas changé au point où les préoccupations provinciales ne sont plus aussi importantes que par le passé?

M. Dale Gibson: C'est une réponse qui ne satisfait pas votre question car je retourne partiellement à mon idée initiale. Le fait que pendant très longtemps on n'ait pas imposé une loi fédérale uniforme sur la fraude dans le domaine des obligations a eu pour résultat, à mon avis, une certaine incertitude au sujet de savoir si le Parlement fédéral peut le faire dans le cadre de ses pouvoirs exclusifs en législation criminelle. Si vous deviez faire ce que je propose c'est-à-dire que si les deux corps législatifs avaient une juridiction radicale, avaient une juridiction empiétant l'une sur l'autre ces hésitations n'existeraient plus et le Parlement fédéral aurait pu dans ces conditions adopter depuis longtemps une loi.

M. Osler: Donc, si monsieur le président me le permet, je dirais par exemple que à Toronto une compagnie est en mauvaise posture. Ceci indique que la loi a une lacune flagrante, pendant que le gouvernement provincial fait une enquête, le gouvernement fédéral pourrait agir, par voie légale pour modifier la loi et combler la lacune. Si le gouvernement de l'Ontario voulait ultérieurement redresser la situation, il le pourrait.

[Text]

Professor Gibson: You are beginning to tear away the facade of impartiality from me and I am beginning to disclose that on many things I tend to be rather pro-federal, at least in many of my opinions about what is constitutional under the existing scheme of things. I think, again, that there is federal jurisdiction now, under the criminal law power and maybe under other powers, to pass legislation on that subject. Again, I hasten to say that that is an uncertain area and that is why, in order to clear up that kind of uncertainty which gives rise to governmental hesitation, that I have suggested this overlapping idea.

Mr. Osler: So, in effect, they could do what I suggest then.

Professor Gibson: I think they could, but a lot of constitutional lawyers think not.

Mr. Osler: Yes, but under your scheme they could.

Professor Gibson: Oh, yes.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson, did you want to ask a question before we break up?

Senator Ferguson: No, I think the question I was interested in was asked by Mr. Allmand.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Yes, Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I am very interested in the problem of enforcing a charter of human liberties. There has been, as I have found it anyway, very little discussion or articles on whether the enforcement of a charter of human liberties or similar rights would require changes in the court structure in Canada. Would you suggest that perhaps the attorneys general would have to agree to lengthening the times of court sittings and cutting down on the long vacations and perhaps having more judges but working in better with the working force of Canada, who cannot go to court from 9 a.m. to 5 p.m., or 10 a.m. to 4 p.m., but possibly having night courts and summer sittings so that they do not lose time from work. I know it is not perhaps a strictly constitutional question but it seems to me it is something that does not get discussed in any of our other committees. I wondered whether you could say.

Professor Gibson: As a member of a profession that enjoys long summer vacations, or so-called summer vacations, I am a little hesitant to attack the summer vacations of other groups. I tend to agree with you, however, that the court schedules and sitting times are based upon a leisurely era that no longer exists and courts ought to be operating fully 12 months a year and probably ought to be operating much longer than eight-hour days. So I agree fully with you.

Mr. Gibson: Perhaps not burdening the judges with more time, but appointing more judges under that sort of a system.

[Interpretation]

M. Dale Gibson: Vous démolissez petit à petit la façade d'impartialité qu'est la mienne et je finis par montrer que dans bien des domaines j'ai tendance à être pro-fédéral en ce qui concerne la constitutionnalité des lois sous leur forme actuelle. Je pense qu'il y a une juridiction fédérale dans le cadre du droit criminel et en vertu d'autres pouvoirs permettant d'adopter des lois s'appliquant à ce domaine. Je me hâte de dire une fois de plus que c'est un domaine peu sûr et que pour dissiper ce genre d'incertitude, qui entraîne des hésitations de la part du gouvernement, je pense qu'il vaudrait mieux qu'il y ait chevauchement.

M. Osler: Donc, ils pourraient faire ce que j'ai proposé.

M. Dale Gibson: Ils le pourraient, mais beaucoup d'avocats spécialisés en Droit constitutionnel pensent le contraire.

M. Osler: Ils le pourraient, dans le cadre de votre régime.

M. Dale Gibson: Oh, oui.

M. Osler: Merci, monsieur le président.

Le président (M. MacGuigan): Sénateur Ferguson, vous avez une question à poser avant la fin de la séance?

Le sénateur Ferguson: Ma question a déjà été posée par M. Allmand.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Oui, monsieur Gibson.

M. Gibson: Je m'intéresse beaucoup à la mise en vigueur d'une charte des droits de l'homme. On a très peu parlé et il y a eu très peu d'articles au sujet de savoir si la mise en vigueur d'une charte des droits de l'homme devrait entraîner une modification de la structure des tribunaux du Canada. Pensez-vous que les procureurs généraux devraient se mettre d'accord pour allonger les heures de séance des tribunaux, écarter les longs congés, augmenter le nombre des juges, mais dont les heures de travail faciliteraient la population active du Canada qui ne peut se rendre au tribunal entre 9 et 17 heures ou entre 10 et 16 heures, avoir peut-être des séances d'été, des séances de nuit pour que les travailleurs ne s'absentent pas de leur travail. Ce n'est peut-être pas une question d'ordre purement constitutionnel mais il me semble que c'est une question dont on ne parle jamais aux séances des autres comités. Quelle serait votre opinion.

M. Dale Gibson: En tant que membre d'une profession qui a de longues vacances d'été ou de soi-disant vacances d'été, j'hésite à attaquer les vacances des autres groupes professionnels mais je serais porté à être d'accord avec vous. Les programmes de travail des tribunaux remontent à une époque où tout allait beaucoup plus lentement. Je pense que les tribunaux devraient siéger plus que 8 heures par jour et toute l'année.

M. Gibson: On pourrait peut-être nommer davantage de juges. Il faudrait disposer de davantage de juges dans le cadre d'un tel régime.

[Texte]

Professor Gibson: Yes, clearly there would have to be more judges appointed but that is not a major difficulty.

You began with a reference to a bill of rights and I think it ought to be pointed out that an entrenched bill of rights would undoubtedly increase litigation and, therefore, to some extent increase the problem.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This might make up for the slack in litigation and therefore business for constitutional lawyers which you are recommending in the main part of your proposal.

Gentlemen, next Thursday we will have one witness, Dean Walter Tarnopolsky. We hope to have a meeting of the steering committee on Tuesday to discuss all the other witnesses whom we will be summoning in the weeks to come.

There is just one small point on which I would like to express disagreement with Professor Gibson before he leaves. With respect to the concept of provincial paramountcy and old age pensions, I would just like to say that I read an article several years ago to the contrary of his position. I would just like it to be noted that there are those who disagree.

Professor Gibson: As with every other conceivable constitutional topic. You can always say: on the one hand, but on the other. That is why lawyers make good livings.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. However, I would like to express our great gratitude to Professor Gibson because he has not only come at some inconvenience in his own schedule to speak to us at this early date on the subject which we have heard recently from other people, but he has made a very effective oral presentation. Even more than that, he has taken the trouble to familiarize himself with the recent discussions we have had, both with Judge O'Hearn and Professor Lederman. It seems to me that this kind of cross-dialogue is the most fruitful way that the Committee can proceed and I think that we are really indebted to Professor Gibson that he has taken this kind of trouble.

Thank you.

[Interprétation]

M. Dale Gibson: Oui, bien entendu il faudrait nommer plus de juges, mais ce n'est pas la difficulté majeure.

Vous avez parlé d'une déclaration des droits il faut faire remarquer qu'une déclaration des droits intégrée dans la Constitution entraînerait la multiplication des litiges, et des problèmes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela pourrait compenser le manque de travail en matière de litiges et procurez plus d'affaires aux avocats spécialisés en Droit constitutionnel, ce que vous recommandez dans votre exposé.

Messieurs la semaine prochaine nous aurons un témoin M. Dean Tarnopolsky. Nous espérons avoir une réunion du Comité directeur, mardi pour décider quels témoins nous convoquerons pour les prochaines semaines.

Un autre point, sur lequel je ne suis pas d'accord avec monsieur Dale Gibson et que je voudrais signaler avant qu'il parte, il s'agit de la conception de la prépondérance de l'autorité provinciale en ce qui concerne les pensions de retraite. J'ai lu un article dans lequel le point de vue contraire est défendu. Donc, tout le monde n'est pas d'accord sur cette question.

M. Dale Gibson: C'est vrai pour toutes les questions constitutionnelles. On peut dire: d'un côté, puis de l'autre. C'est pourquoi les avocats sont prospères.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, néanmoins, je remercie monsieur Dale Gibson d'avoir comparu devant nous car non seulement ce n'était très pratique pour lui de s'adresser à nous à une date si rapprochée sur un sujet qu'ont traité récemment d'autres témoins, mais également il a fait un exposé oral très intéressant, et de plus il s'est familiarisé avec les récentes discussions que nous avons eues avec le juge O'Hearn et avec M. Lederman. Ce genre de dialogue semble très fructueux pour nous. Nous devons donc remercier chaleureusement monsieur Dale Gibson de nous avoir consacré son temps.

Merci.

APPENDIX "C"

Some thoughts on a New Constitution. Outline of remarks made to the Parliamentary Committee on the Constitution of Canada, October 29, 1970. Dale Gibson, Faculty of Law, University of Manitoba.

Overlapping Powers—A Flexible Method of Allocating Constitutional Authority

If a hundred years' experience with the British North America Act has taught Canadians anything, it is that no one can predict the future. For that reason, no one can accurately determine precisely what type of governmental arrangements will be most suitable at any particular time in the future. If a new Constitution of Canada is to be successful, it must be highly flexible and capable of changing with the times.

There are many different ways of providing flexibility in a constitution. It may be achieved by delegation from one government to another, or by constitutional amendment, or by extra-constitutional agreements, or by judicial interpretation. All of these techniques have been used in the past, and will undoubtedly be employed in the future. I wish, however, to direct the Committee's attention to another device—one that has been used considerably in the past, but is capable of an even more important role in a new constitution.

The technique I refer to is the notion known as "overlapping" or "concurrent" jurisdiction. It consists in allowing both federal and provincial authorities to exercise jurisdiction over a particular area, provided that the federal and provincial legislation is not incompatible.

The British North America Act provides expressly for overlapping or concurrent jurisdiction in three areas only: agriculture, immigration and old age pensions. In the case of agriculture and immigration, both of which are covered by section 95, it is provided that in the case of conflict between federal and provincial laws on those subjects, the federal legislation shall prevail. With respect to old age pensions, section 94A stipulates that provincial laws have priority if they conflict with federal laws.

In addition to these few instances of express concurrency, a much more significant area of jurisdictional overlap has been created over the years through judicial interpretation by means of a principle usually referred to as the "dual aspect" doctrine. All legislative powers bestowed on either federal or provincial authorities by the British North America Act are, except for the three areas of concurrency mentioned above, expressly stated to be "exclusive" powers. It was soon discovered, however, that a particular subject matter of legislation might in one aspect come under some head of federal jurisdiction while in another aspect it would come within an area of provincial competence. Take the subject of liquor consumption on board a ship, for example. The provinces have, by reason of their "licensing" powers and their jurisdiction over property and civil rights and local matters in the province, the right to make laws concerning drinking on ships. The federal Parliament also has the right to make laws on the same subject, with a view to ensuring safety of navigation, by reason of its authority over navigation and shipping. Regulation of duck hunting offers another good illustration: the provinces have authority to control hunting within their territory because they have jurisdiction over their own natural

APPENDICE -C-

Une Nouvelle Constitution, Quelques Idées. Généralités sur des observations présentées au Comité parlementaire sur la Constitution du Canada, 29 octobre 1970. Dale Gibson, Faculté de droit, Université du Manitoba.

Chevauchement des pouvoirs—Une Méthode Souple pour Répartir L'Autorité Constitutionnelle

Si cent ans d'utilisation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a tout appris aux Canadiens, c'est parce que personne ne peut prévoir l'avenir. Pour cette raison, personne ne peut déterminer avec précision quel sera le type de gouvernement le mieux adopté, à n'importe quel moment à l'avenir. Pour qu'une nouvelle constitution du Canada soit un succès, elle se doit d'être très souple et d'être susceptible de modification à mesure que le temps passe.

Il y a bien des façons de donner une certaine souplesse à une constitution. On peut y parvenir en déléguant des pouvoirs d'un gouvernement à un autre, en faisant des modifications constitutionnelles, en passant des accords extraconstitutionnels ou en se livrant à une interprétation juridique. On a déjà utilisé toutes ces techniques autrefois et sans doute le fera-t-on encore à l'avenir. J'aimerais cependant attirer l'attention du Comité sur un autre moyen, qui a été très utilisé autrefois, mais qui peut encore jouer un rôle bien plus important dans le cas d'une nouvelle Constitution.

La technique à laquelle je fais allusion est connue sous l'expression «chevauchement» ou compétences conjointes. Elle consiste à autoriser *tant* les autorités fédérales *que* provinciales à exercer leur juridiction sur un domaine particulier, à condition toutefois que les mesures législatives fédérales et provinciales ne soient pas incompatibles.

L'acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit ce chevauchement ou cette compétence conjointe des juridictions dans trois domaines seulement: l'agriculture, l'immigration et les pensions de sécurité de la vieillesse. Dans les cas de l'agriculture et de l'immigration, deux domaines qui entrent dans le cadre de l'article 95, la loi précise que dans les cas de conflits entre les lois fédérales et provinciales, la législation fédérale aura la suprématie. Dans le cas des pensions de sécurité de la vieillesse, l'article 94A stipule que les lois provinciales ont la priorité en cas de conflit avec les lois fédérales.

Outre ces quelques exemples où existe une compétence conjointe certaine, s'est créé au cours des années un chevauchement des pouvoirs beaucoup plus importants à cause de l'interprétation juridique, grâce à un principe auquel on se réfère souvent sous le nom de «doctrine de dualité». Tous les pouvoirs législatifs que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique confère aux autorités fédérales ou provinciales sont, à l'exception des trois domaines mentionnés ci-dessus, des pouvoirs exclusifs. On s'est vite aperçu cependant qu'une question législative particulière pouvait très bien, sous un certain angle, relever d'une juridiction fédérale alors que si on la prend sous un autre angle elle peut très bien relever de la compétence provinciale. Prenez par exemple la question de la consommation des boissons à bord d'un bateau. En raison de leur pouvoir d'attribuer des permis et de leur juridiction sur la propriété et les droits civils ainsi que les questions d'intérêt local, les provinces ont le droit de passer des lois au sujet de la boisson sur les navires. Or, le Parlement fédéral a lui aussi le droit de passer de

resources, but the federal government may also do so to the extent of ensuring that Canada abides by its treaty obligations to conserve migratory birds.

Here, then, is a type of "implied" concurrency arising from the existing constitution and one which the courts have found to exist in a very wide range of circumstances. Whenever this kind of concurrency or overlap exists the courts have held that federal legislation takes priority in the case of conflict. It would be possible, therefore, for Parliament to prohibit all consumption of liquor on board ships in the interests of safe navigation, or to prohibit all hunting of migratory birds and these provisions would then prevail over any provincial laws to the contrary.

This jurisdictional overlapping has been very useful. It has meant that in many fields both orders of government have been free to respond to social problems as they have seen fit, subject to restraint only when their enactments have collided. Unfortunately, though, this flexibility has only been available in certain areas of constitutional jurisdiction. In many other areas the courts have refused to find a "dual aspect", and have held instead that the matter is within the "exclusive" jurisdiction of one or other legislature. The result has sometimes been to create unnecessary constitutional barriers to effective legislative action. An example is provided by the *Orderly Payment of Debts Act*, a simplified personal bankruptcy scheme for poor people in heavy debt that many provinces administered until it was declared unconstitutional by the courts on the ground that "bankruptcy" is within the exclusive jurisdiction of the federal Parliament. After a few years Parliament eventually got around to replacing the scheme with federal legislation, but many poor people were deprived of its protection in the meantime, and the additional expenditure of legislative time and energy that it necessitated is difficult to justify. Another illustration is the reluctance of some provinces to provide education and social services for Indians within the province on the ground that federal authorities are exclusively responsible for Indians. Such examples could be proliferated.

A few years ago a Nova Scotia lawyer (now a member of the bench), Peter J. T. O'Hearn, Q.C., wrote a book called *Peace, Order and Good Government* in which he proposed (p. 131, ff.) a solution to these difficulties. He suggested that all federal and provincial legislative powers be concurrent or overlapping in nature—so that instead of giving "exclusive" jurisdiction to either order of government, the constitution would simply indicate those matters in which, in case of conflict, the federal law would prevail, and those in which the provincial law would have paramountcy.

I urge the committee to give the O'Hearn proposal the fullest consideration. Its advantages would, in my opinion, include the following:

(a) Inaction by the government primarily responsible for a matter could no longer constitute an absolute roadblock to progress if the other government were willing to act.

(b) Constitutional litigation would be considerably reduced, since the courts could only become involved when federal and provincial legislation actually collided.

telles lois afin d'assurer la sécurité de la navigation parce qu'il a autorité sur la navigation et le commerce maritime. Les règlements de la chasse aux canards offrent un autre bon exemple: Les provinces ont le pouvoir de contrôler la chasse dans leur territoire parce qu'elles ont juridiction sur leurs ressources naturelles mais le gouvernement fédéral peut en faire autant dans la mesure où il s'assure que le Canada remplit les obligations qu'il a contractées par traités afin de préserver les oiseaux migrateurs.

Voilà donc un genre de compétences conjointes «implícites» qui découlent de la constitution actuelle et que les tribunaux ont retrouvées dans des circonstances très variées. Lorsque ce genre de compétences conjointes ou de chevauchement de compétences a lieu les tribunaux ont soutenu que la législation fédérale avait priorité en cas de conflit. Il serait possible par exemple pour le Parlement d'interdire toute consommation de boissons alcooliques à bord des navires dans l'intérêt d'une navigation sûre, ou d'interdire la chasse aux oiseaux migrateurs et ces dispositions prévaudraient sur toutes lois provinciales contraires.

Ce chevauchement juridictionnel a été très utile. Dans bien des domaines cela signifiait que les deux ordres du gouvernement ont été libres d'aborder les problèmes sociaux tel qu'ils l'entendaient, et qu'il n'y avait restriction que lorsque leurs textes de lois venaient en conflit. Malheureusement, cette souplesse n'a eu cours que dans certains domaines de juridiction constitutionnelle. Dans bien d'autres secteurs, les tribunaux ont refusé d'y reconnaître «une compétence double», et ont soutenu au contraire que la question en était une de juridiction «exclusive» d'une ou l'autre législature. Il en est résulté parfois des barrières constitutionnelles à l'action efficace de la loi. Prenez par exemple le cas de la *Orderly Payment of Debts Act*, qui est un plan simplifié pour faillites personnelles des gens pauvres très endettés, et que plusieurs provinces administraient jusqu'à ce qu'il soit déclaré inconstitutionnel par les tribunaux, étant donné que la «faillite» relève exclusivement du parlement fédéral. Après quelques années le Parlement a finalement remplacé le plan par une législation fédérale, mais beaucoup de pauvres gens furent privés de son secours dans l'interval; les dépenses additionnelles en temps et en énergie des autorités législatives sont difficiles à évaluer. Il y a un autre exemple, c'est celui du peu d'empressement de certaines provinces à fournir des services en matière d'enseignement et des services sociaux aux Indiens de leur province sous prétexte que les autorités fédérales sont exclusivement responsables des Indiens. Ces exemples foisonnent.

Il y a quelques années, un avocat de la Nouvelle-Écosse (qui fait maintenant partie de la magistrature), Peter J. T. O'Hearn, C.R., a écrit un livre intitulé *Peace, Order and Good Government* dans lequel il proposait (p. 131, ff.) une solution à ces difficultés. Il suggérait que tous les pouvoirs fédéraux et provinciaux en matière de législation soient conjoints ou qu'ils se chevauchent—et qu'au lieu de donner une compétence «exclusive» à un ordre ou l'autre de gouvernement, la constitution ne ferait qu'indiquer les questions dans lesquelles, en cas de conflit, la loi fédérale primerait, et les autres questions qui seraient du ressort des provinces.

(c) Many of the problems associated with constitutional amendment and delegation could be avoided, since jurisdiction could be easily shifted by a government's voluntarily withdrawing from a field, and allowing the other to take over.

I would not want to be construed as supporting all of the ideas advanced in Judge O'Hearn's book, or even as agreeing with the details of his suggested distribution of paramountcy, but I submit that the notion of substituting overlapping powers for exclusive powers offers an excellent means of providing the flexibility without which any new Canadian Constitution would be certain to fail.

Adjudication of Intergovernmental Disputes: A Constitutional Vacuum

The government of the Province of Manitoba believes that the government of the Province of Quebec has acted unconstitutionally in adopting an egg marketing scheme that has prevented eggs from Manitoba and other provinces being sold in Quebec. Yet it appears impossible for Manitoba to have the matter considered by any court soon enough to be of any significant assistance to Manitoba egg growers. A similar problem could arise in a variety of other circumstances—such as one province's pollution of the water supplies of another, or failure by the federal government to perform a contract with a province—in which one governmental entity within Canada wishes to make a legal claim against another. There is no constitutional assurance that such matters can ever be adjudicated.

That is not to say that there are no procedures available for inter-governmental litigation. Many disputes can be referred to the courts by the Governor-General in Council. If both governments agree, a dispute may be placed before the Exchequer Court and appealed to the Supreme Court of Canada. The Supreme Court could probably be given compulsory jurisdiction by Parliament, although it never has. Sometimes it is possible to deal with the problem by ordinary private litigation in the courts of one of the disputing parties. But if, as in the Manitoba-Quebec egg dispute, the federal government refuses to refer the matter to the courts, the defendant government refuses to submit to the Exchequer Court's jurisdiction, and private litigation would take too long to be effective, the aggrieved government is entirely without a legal remedy. And where legal remedies are not available, the parties tend to fall back on extralegal retaliatory tactics which involve grave risks to national unity. Failing to obtain satisfaction in the courts, provinces like Manitoba adversely affected by Quebec's egg marketing policies have, for example, embarked on an inter-provincial trade war that is certain to harm all participants.

J'exhorte le Comité à donner à la proposition O'Hearn toute son attention. A mon avis, il y trouverait de nombreux avantages nommément:

a) L'inaction du gouvernement principalement responsable d'une question ne pourrait plus constituer un obstacle absolu au progrès, si l'autre gouvernement désire agir.

b) Le litige constitutionnel serait considérablement réduit, étant donné que les tribunaux ne seraient impliqués que si les lois fédérales et provinciales entrent en conflit.

c) De nombreux problèmes qui sont associés à l'amendement constitutionnel et à la délégation seraient évités, étant donné que la compétence serait facilement transférée d'un gouvernement qui se retirerait volontairement d'un domaine, pour permettre à un autre de prendre la relève.

Je ne voudrais pas que l'on s'imagine que je supporte toutes les idées préconisées par le livre du juge O'Hearn, ou même que je suis d'accord avec les détails de la répartition de la primauté qu'il suggère, même si je suis d'avis que l'idée de substituer des pouvoirs qui se chevauchent à des pouvoirs exclusifs est un excellent moyen d'obtenir une souplesse sans laquelle toute nouvelle constitution canadienne ne pourrait survivre.

Règlements des différends entre gouvernements: une absence constitutionnelle.

Le gouvernement du Manitoba croit que le gouvernement de la province de Québec n'a pas agi d'une façon constitutionnelle en adoptant un programme de commercialisation des œufs qui empêchait la vente au Québec d'œufs provenant du Manitoba et d'autres provinces. Toutefois, il semble qu'il soit impossible aux autorités du Manitoba de porter la question devant les tribunaux dans un délai assez court pour que le jugement rendu puisse être d'une aide quelconque aux producteurs d'œufs du Manitoba. Semblable problème pourrait surgir dans bien d'autres circonstances, comme la pollution par une province des sources d'approvisionnement en eau d'une autre, ou l'omission du gouvernement fédéral d'honorer un contrat conclu avec une province, ou le cas où une administration gouvernementale canadienne désirerait intenter une action en justice contre une autre. La Constitution n'assure aucune possibilité de règlement de ces questions.

Il ne faut pas en conclure qu'il n'y a pas de procédure pour régler les litiges entre gouvernements. Le gouverneur-général en Conseil peut référer de nombreux différends aux tribunaux. Si les deux gouvernements sont d'accord, la Cour de l'Échiquier peut-être saisie d'un litige et le jugement rendu peut être porté en appel à la Cour suprême du Canada. Le Parlement pourrait probablement accorder juridiction à la Cour suprême dans ce domaine, bien qu'il n'en ait jamais été ainsi. Il est parfois possible de résoudre le problème par les voies ordinaires de règlements privés devant les tribunaux d'une des parties en litige. Mais si, comme dans le cas du différend opposant le Manitoba et le Québec à propos des œufs, le gouvernement fédéral refuse de porter la question devant les tribunaux, le gouvernement défendeur refuse de soumettre la question à la Cour de l'Échiquier, et qu'un règlement privé demanderait un délai trop long pour être efficace, le gouvernement lésé n'a absolument aucun recours juridique. Lorsqu'il n'y a pas de recours juridique, les parties ont tendance à utiliser des tactiques de

It is common for constitutions of federal nations to make provision for the compulsory settlement of inter-governmental disagreements. Both Australia and the United States have such procedures. It is a very serious short coming of the British North America Act, in my opinion, that a similar arrangement is not available in Canada. It is wrong that a sovereign government should have to rely on the goodwill of other governments in order to have its legal rights determined.

I submit, therefore, that the committee should recommend that a procedure for adjudication of inter-governmental legal disputes be included in any new Constitution of Canada.

Interjurisdictional Immunity: An Unjustifiable Loophole

Not long ago the Government of Canada incurred the wrath of the City of Winnipeg planning authorities by refusing to observe Winnipeg's zoning and planning regulations in choosing a site for its new federal office building in that City. I understand that a similar controversy took place even more recently in the City of Ottawa.

The reason that the federal government was able to disregard the local regulations is that it has been treated as immune from much provincial legislation when carrying out its constitutional responsibilities. And a similar immunity has been accorded to private enterprises carrying on activities within the legislative competence of the federal government. It has been held, for example, that the employees of Bell Telephone Company are not subject to provincial minimum wage laws because they are part of an interprovincial communication system which falls under federal jurisdiction.

The precise limits of these types of immunity have never been clearly stated by the courts (See D. Gibson, "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism" (1969) 47 Can. Bar Rev. 40), but it can be said with confidence that both the federal government and private enterprises under the jurisdiction of the federal Parliament enjoy a substantial degree of freedom from provincial laws, and that this frequently hampers the efforts of provincial authorities to carry out their responsibilities effectively. How can a city plan meaningfully for its future development when it knows that all federal office buildings, post offices, railway depots, rail lines, airports, etc. are exempt from its zoning restrictions? How can a province combat pollution effectively when it knows that many major industries may be able to claim immunity from its laws because they have some extra-provincial connection?

It is understandable that a province should not be permitted to frustrate the essential activities of the federal government or federally regulated enterprises in the province, but short of that I submit that there is no reason why the federal government and federal enterprises should not be obliged to comply with provincial laws like any other person or company conducting activities in the province.

représailles extra-juridiques qui comportent de graves risques pour l'unité nationale. Si elles n'ont pu obtenir satisfaction devant les tribunaux, les provinces comme le Manitoba qui étaient défavorisées par les politiques du Québec de commercialisation des œufs se sont lancées par exemple dans une guerre commerciale interprovinciale qui ne peut qu'être néfaste pour toutes les parties en cause.

Les constitutions de nations fédérales renferment très souvent des dispositions prévoyant le règlement obligatoire des différends entre gouvernements. L'Australie et les États-Unis jouissent de telles mesures. C'est, selon moi, une lacune très sérieuse de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qu'un tel arrangement ne s'y trouve pas. Un gouvernement souverain a tort de se fier à la bonne volonté des autres gouvernements pour déterminer ses droits juridiques.

Je propose donc que le Comité recommande qu'une procédure pour le règlement des différends juridiques entre gouvernements fasse partie de toute nouvelle constitution du Canada.

Dispense interjuridictionnelle—Une échappatoire injustifiée

Récemment, le gouvernement du Canada s'est attiré les foudres des autorités de la ville de Winnipeg pour avoir choisi le site de son nouvel édifice administratif sans se conformer aux règlements de la ville qui régissent le lotissement et la planification. J'ai cru comprendre qu'un semblable différend s'est élevé à une date encore plus récente dans la ville d'Ottawa.

Si le gouvernement fédéral s'est permis d'enfreindre la réglementation locale, c'est parce que dans la plupart des cas, il ne dépend pas des lois provinciales lorsqu'il exerce ses responsabilités constitutionnelles. On a accordé la même dispense à des entreprises privées ressortissantes de la compétence du gouvernement fédéral. Ainsi, les lois provinciales concernant le salaire minimum ne s'appliquent pas aux employés de Bell Canada puisqu'ils dépendent d'un système de communication interprovincial qui tombe sous la compétence fédérale.

Les tribunaux n'ont jamais établi de façon précise les limites de ces dispenses (voir D. Gibson, "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism" (1967) 47 Can. Bar Rev. 40), mais on peut affirmer sans se tromper que le gouvernement fédéral et les entreprises privées qui ressortissent de la compétence du Parlement fédéral jouissent d'une grande liberté à l'égard des lois provinciales, ce qui paralyse fréquemment les autorités provinciales lorsqu'elles désirent exercer leurs responsabilités de façon efficace. Comment une ville peut-elle établir un plan d'urbanisme valable lorsqu'elle sait que toute les restrictions qu'elle a établies sur les zones d'habitation ne s'appliquent pas aux édifices administratifs fédéraux, aux bureaux de poste, aux dépôts des chemins de fer, ou aux lignes de chemin de fer, aux aéroports, etc.? Comment une province peut-elle lutter efficacement contre la pollution lorsqu'elle sait que de grandes entreprises pourront se réclamer de la même dispense pour échapper à ces lois sous prétexte qu'elles ont une influence extra-provinciale?

On comprend qu'une province ne puisse entraver les activités essentielles du gouvernement fédéral ou des entreprises sous administration fédérale implantées

Accordingly, I urge the committee to consider the need for including in any new constitution a stipulation to the effect that each of the constituent governments and all enterprises under their jurisdiction are subject to the laws of other governments within whose territory they carry on activities, except to the extent that such laws would frustrate or unjustifiably hamper such activities.

Impartial Appointment of Judges

Judicial appointments in Canada have too often been influenced by political bias. Reward for political services has too frequently been a more important consideration in making appointments than suitability for judicial office. Because the existence of an impartial and well qualified judiciary is of primary importance to a democratic nation, a new constitution should, if possible, stipulate a method of judicial appointment that minimizes the likelihood of political bias.

The exact selection technique that would be most effective is a matter that would require considerably more thought than I have been able to devote to the question so far, but I suspect that it would involve some variant of a procedure that is commonly employed in certain American states, and is gaining some acceptance on an informal basis in Canada as well. Known as the "Missouri method", it requires the appointing authority to consider the opinion of an impartial advisory committee before making its selection. (See: "Judicial Appointments: A Symposium" (1967) *1 Canadian Legal Studies* p. 216). It would be wrong, in my opinion, to make the committee legally responsible for the final choice, but I think that it would be reasonable to stipulate that no person should be appointed to the bench who does not receive a favourable report from the committee.

The composition of any such committee would have to be given the most careful consideration. If it were chosen entirely by the government of the day, no lessening of political bias could be expected. If, as is now sometimes the case, the Canadian Bar Association or the provincial Law Society were entirely responsible for the choice of the committee, there would be little change in the situation either. If, in addition to such bodies designated persons such as the provincial Chief Justice, Lieutenant-Governor, University President (or Law School Dean) were each asked to nominate a member to the advisory committee, the desired degree of detachment could, in my opinion, be achieved. I think it is important that the committee should also have one or more non-lawyers within its membership.

Although my views about the composition of such an advisory committee are still quite fluid, I am convinced that if Canada is to have the quality of bench it will require during its difficult second century, some constitutionally entrenched mechanism for impartial judicial appointments must be established.

dans la province mais je ne vois pas pourquoi le gouvernement fédéral ou les entreprises fédérales ne devraient pas se conformer aux lois provinciales comme toute autre personne ou toute autre société exerçant ses activités dans la province.

En conséquence, je prie instamment le comité d'examiner la nécessité d'inclure à la constitution une nouvelle disposition stipulant que tous les gouvernements et toutes les entreprises qui ressortissent de leur compétence doivent se conformer aux lois propres au territoire où elles exercent leurs activités, sauf quand ces lois entravent ces activités de façon injustifiée.

La nomination impartiale des juges

Les nominations à la magistrature canadienne ont subi bien souvent l'influence des parti-pris politiques. La récompense de services politiques, plus que les aptitudes au poste, a fréquemment dicté ces nominations. L'existence d'un pouvoir judiciaire impartial et compétent est de première importance pour un pays démocratique. C'est pourquoi la nouvelle constitution devrait, si possible, établir un mode de nomination aux fonctions judiciaires qui restreindrait au minimum la probabilité d'un jeu des parti-pris politiques.

Les critères précis et efficaces sur lesquels le choix des juges sera établi, réclament une étude beaucoup plus approfondie que celle que j'y ai consacrée jusqu'ici, mais il semblerait qu'ils doivent comprendre une variante d'un procédé communément en usage dans certains États américains, et qui trouve, officieusement, quelque créance au Canada. «La méthode du Missouri», comme on l'appelle, consiste pour l'autorité chargée des nominations, à étudier l'avis d'un comité consultatif impartial avant de faire son choix. (Voir: «*Judicial Appointments: A Symposium*» (1967) *1 Canadian Legal Studies* p. 216). Il serait faux, à mon avis, que le Comité endosse la responsabilité légale du dernier choix, mais je pense qu'il serait raisonnable de stipuler que l'avis favorable du Comité est une condition préalable à la nomination de tout magistrat.

La composition d'un tel Comité fera l'objet de la plus sérieuse attention. Si elle est entièrement l'œuvre du gouvernement au pouvoir, le jeu des parti-pris politiques n'en sera pas atténué. Par ailleurs, la situation actuelle serait à peu près la même si le choix des membres du comité relevait, comme c'est le cas parfois, de l'Association du Barreau canadien ou du Barreau provincial. Si, parallèlement à de tels organismes, on sollicitait de certaines personnes choisies, comme le juge en chef de la province, le lieutenant-gouverneur, un président d'université (ou le doyen d'une faculté de droit), qu'elles nomment un membre au comité consultatif, on pourrait atteindre, à mon avis, le degré d'impartialité voulu. Il est important, je crois, que le comité comprenne un ou plusieurs membres étrangers à la profession légale.

Bien que mes idées sur la composition d'un pareil comité consultatif soient encore assez floues, je suis convaincu que si le Canada veut s'assurer la magistrature de qualité dont il aura besoin pour affronter les difficultés de son second siècle d'existence, il faudra établir un mécanisme constitutionnel qui assure la nomination impartiale aux fonctions de la magistrature.

Issue No. 8

Thursday, November 5, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 8

Le jeudi 5 novembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député.**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



**Third Session
Twenty-eighth Parliament, 1970**

**Troisième session de la
vingt-huitième législature, 1970**

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Forsey
Fergusson	Giguère
Flynn	

Représentant le Sénat:

les sénateurs

Grosart	McDonald (<i>Moosomin</i>)
Langlois	Yuzyk—(10).

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
Laprise	Prud'homme
Marceau	Rowland
McNulty	Woolliams—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Senator Forsey replaced Senator Thompson
on October 27, 1970.

Le sénateur Forsey remplace le sénateur Thompson
le 27 octobre 1970.

[Texte]

ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate, Tuesday, October 27, 1970.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the name of the Honourable Senator Forsey be substituted for that of the Honourable Senator Thompson on the list of Senators serving on the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ATTEST:

[Interprétation]

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat, le mardi 27 octobre, 1970.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le nom de l'honorable sénateur Forsey soit substitué à celui de l'honorable sénateur Thompson sur la liste des sénateurs faisant partie du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sénat
ROBERT FORTIER
Clerk of the Senate

[Text]

REPORT TO THE SENATE

Extrat from the *Minutes of Proceedings of the Senate* Tuesday, November 3, 1970.

The Honourable Senator Fergusson for the Honourable Senator Lamontagne, P.C., from the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada, tabled the first Report of the said Committee.

Ordered, That the Report be printed in the Debates of the Senate and the Minutes of the Proceedings of the Senate of this day.

(The Report follows)

Tuesday, November 3, 1970.

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada makes its first Report as follows:

Pursuant to its Order of Reference which gives your Committee the power to adjourn from place to place within Canada, the Committee has adopted the following schedule of hearings outside of Ottawa which is subject to review by the Committee on the recommendation of the Subcommittee on Agenda and Procedure, and of which your Committee hereby gives notice to all members:

November 16-19 (Monday-Thursday)—*Saskatchewan*, Saskatoon, Yorkton, Regina.

December 7-11 (Monday-Friday)—*Southern Ontario*, Toronto, Hamilton, London, Windsor.

January 8-15 (Friday-Friday)—*British Columbia*, Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops; *Southern Alberta*, Calgary, Lethbridge.

February 15-19 (Monday-Friday)—*Eastern and Northern Ontario*, Kingston, Sudbury, Sault Ste. Marie, Thunder Bay.

March 15-19 (Monday-Friday)—*Western and Northern Quebec*, Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

April 19-21 (Monday-Wednesday)—*Eastern Quebec*, Quebec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

May 17-21 (Monday-Friday)—*Newfoundland*, St. John's; *New Brunswick*, Moncton, Sackville (Mt. Allison University), Saint John, Fredericton.

June 7-11 (Monday-Friday)—*Northern Alberta*, Edmonton; *Northwest Territories*, Yellowknife, Inuvik.

A public meeting will also be arranged in the cities of Ottawa and Montreal on dates to be determined.

Respectfully submitted,

[Interpretation]

RAPPORT AU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat le mardi 3 novembre 1970.

L'honorable sénateur Fergusson pour l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada, dépose le premier rapport dudit comité.

Ordonné: Que le rapport soit imprimé aux Débats et aux Procès-verbaux du Sénat de ce jour.

Le rapport suit:

Le mardi 3 novembre 1970.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada présente son premier rapport, comme il suit:

Conformément à l'ordre de renvoi lui donnant le pouvoir de se transporter d'un endroit à un autre au Canada, le Comité a adopté le calendrier suivant pour les séances qui auront lieu à l'extérieur d'Ottawa, sous réserve de modifications que pourrait y apporter le sous-comité du programme et de la procédure. Par la présente, le Comité a l'honneur d'informer les sénateurs de l'horaire suivant:

Du 16 au 19 novembre (du lundi au jeudi)—*Saskatchewan*, Saskatoon, Yorkton, Regina.

Du 7 au 11 décembre (du lundi au vendredi)—*Le Sud de l'Ontario*, Toronto, Hamilton, London, Windsor.

Du 8 au 15 janvier (du vendredi au vendredi)—*Colombie-Britannique*, Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops, *Le Sud de l'Alberta*, Calgary, Lethbridge.

Du 15 au 19 février (du lundi au vendredi)—*L'Est et le Nord de l'Ontario*, Kingston, Sudbury, Sault-Sainte-Marie, Thunder Bay.

Du 15 au 19 mars (du lundi au vendredi)—*L'Ouest et le Nord du Québec*, Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

Du 19 au 21 avril (du lundi au mercredi)—*L'Est du Québec*, Québec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

Du 17 au 21 mai (du lundi au vendredi)—*Terre-Neuve*, Saint-Jean; *Nouveau-Brunswick*, Moncton, Sackville (Université Mt. Allison), Saint-Jean, Fredericton.

Du 7 au 11 juin (du lundi au vendredi)—*Le Nord de l'Alberta*, Edmonton; *Territoires du Nord-Ouest*, Yellowknife, Inuvik.

Le Comité tiendra également des réunions publiques à Ottawa et à Montréal à des dates qui seront annoncées plus tard.

Le tout respectueusement soumis,

Le coprésident
MAURICE LAMONTAGNE
Joint Chairman

[Texte]

REPORT TO THE HOUSE

Friday October 30, 1970

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to its Order of Reference which gives your Committee the power to adjourn from place to place within Canada, the Committee has adopted the following schedule of hearings outside of Ottawa which is subject to review by the Committee on the recommendation of the Subcommittee on Agenda and Procedure, and of which your Committee hereby gives notice to all members:

November 16-19 (Monday—Thursday)—*Saskatchewan*, Saskatoon, Yorkton, Regina.

December 7-11 (Monday—Friday)—*Southern Ontario*, Toronto, Hamilton, London, Windsor.

January 8-15 (Friday—Friday)—*British Columbia*, Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops; *Southern Alberta*, Calgary, Lethbridge.

February 15-19 (Monday—Friday)—*Eastern and Northern Ontario*, Kingston, Sudbury, Sault Ste. Marie, Thunder Bay.

March 15-19 (Monday—Friday)—*Western and Northern Quebec*, Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

April 19-21 (Monday—Wednesday)—*Eastern Quebec*, Quebec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

May 17-21 (Monday—Friday)—*Newfoundland*, St. John's; *New Brunswick*, Moncton, Sackville (Mt. Allison University), Saint John, Fredericton.

June 7-11 (Monday—Friday)—*Northern Alberta*, Edmonton; *Northwest Territories*, Yellowknife, Inuvik.

A public meeting will also be arranged in the cities of Ottawa and Montreal on dates to be determined.

Respectfully submitted,

Le coprésident
Mark MacGuigan
Joint Chairman

[Interprétation]

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 30 octobre 1970

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi lui donnant le pouvoir de se transporter d'un endroit à un autre au Canada, le Comité a adopté le calendrier suivant pour les séances qui auront lieu à l'extérieur d'Ottawa, sous réserve de modifications que pourrait y apporter le sous-comité du programme et de la procédure. Par la présente, le Comité a l'honneur d'informer les députés de l'horaire suivant:

Du 16 au 19 novembre (du lundi au jeudi)—*Saskatchewan*, Saskatoon, Yorkton, Regina.

Du 7 au 11 décembre (du lundi au vendredi)—*Le Sud de l'Ontario*, Toronto, Hamilton, London, Windsor.

Du 8 au 15 janvier (du vendredi au vendredi)—*Colombie-Britannique*, Victoria, Vancouver, Prince George, Kamloops; *Le Sud de l'Alberta*, Calgary, Lethbridge.

Du 15 au 19 février (du lundi au vendredi)—*L'Est et le Nord de l'Ontario*, Kingston, Sudbury, Sault-Sainte-Marie, Thunder Bay.

Du 15 au 19 mars (du lundi au vendredi)—*L'Ouest et le Nord du Québec*, Sherbrooke, Trois-Rivières, Hull, Rouyn-Noranda.

Du 19 au 21 avril (du lundi au mercredi)—*L'Est du Québec*, Québec, Chicoutimi, Jonquière, Rimouski.

Du 17 au 21 mai (du lundi au vendredi)—*Terre-Neuve*, Saint-Jean; *Nouveau-Brunswick*, Moncton, Sackville (Université Mt. Allison), Saint-Jean, Fredericton.

Du 7 au 11 juin (du lundi au vendredi)—*Le Nord de l'Alberta*, Edmonton; *Territoires du Nord-Ouest*, Yellowknife, Inuvik.

Le Comité tiendra également des réunions publiques à Ottawa et à Montréal à des dates qui seront annoncées plus tard.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, November 5, 1970.

(11)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:55 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Lamontagne and Forsey.—(2)

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Fairweather, Lachance, MacGuigan, McNulty and Prud'homme.—(6)

Witness: Dean Walter Tornopolsky, Faculty of Law, University of Windsor, Windsor, Ont.

The Joint Chairman welcomed and introduced Dean Tornopolsky who made a statement after which he was questioned.

Later, the questioning of Dean Tornopolsky being completed, he was thanked for his valuable contribution.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 5 novembre 1970

(11)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 3 h 55 de l'après-midi. Le coprésident M. MacGuigan occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: MM. les sénateurs Lamontagne et Forsey.—(2)

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Fairweather, Lachance, MacGuigan, McNulty et Prud'homme.—(6)

Témoin: M. Walter Tornopolsky, doyen, faculté de droit, Université de Windsor, Windsor (Ontario).

Le coprésident présente M. Tornopolsky et lui souhaite la bienvenue; ce dernier fait une déclaration, et répond aux questions.

Après la période des questions, le coprésident remercie M. Tornopolsky.

À 5 h 45 de l'après-midi, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Patrick J. Savoie
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 5, 1970

[Texte]

• 1554

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, before we proceed to today's business, I would like to welcome a very distinguished newcomer to the Committee who is sitting here for the first time in an official capacity. Senator Eugene Forsey has a national reputation in this field and we are very, very pleased that he has been appointed to the Senate and, secondly, that he has now become a member of this Committee. Welcome Senator Forsey.

I should also extend our greetings to Mr. Prud'homme who has been on the Committee for some time but has not yet been formally welcomed.

Our witness today is Dean Walter Tarnopolsky, of the Faculty of Law of the University of Windsor. He is an internationally known authority on constitutional law, especially in the field of human rights and civil liberties. If I may be permitted to say so, he is also my successor as Dean of the law school at the University of Windsor. He is a graduate in Arts of the University of Saskatchewan. He obtained a Masters degree in History from Columbia University in New York City. He attended law school at the University of Saskatchewan and after graduating from law school, he became the first full-time president of what was then the Association of Canadian Students. The student radicals of yesterday become the Establishment of today.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This is a very old pattern.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): He was also a delegate to the World University Service seminar in 1955. He subsequently obtained a Masters degree in law at the University of London where he worked with Dr. Des Smith who was one of the greatest experts in the English-speaking world in the field of constitutional administrative law. He has taught at the universities of Ottawa, Saskatchewan, and Windsor and at Osgoode Hall. His book on the Canadian Bill of Rights was published in 1966. It is chiefly with respect to this book that his reputation has spread to other countries. Within Canada, he has contributed to an almost innumerable quantity of symposia and forums as well as contributing to all of the leading law journals in our country.

It is a very great privilege for us to have him here as our witness today. He has been ill for the last few days and has not been able to present us with a prepared text. I am sure this will not hamper the effectiveness of his presentation to us but rather will account for the fact that he has no paper to distribute to us in advance of his presentation. Now I would like to call on Dean Tarnopolsky.

Dean Walter Tarnopolsky (Faculty of Law, University of Windsor): Thank you very much, Mr. Chairman. Your very kind introduction and reference to the obvious fact that I am your successor at the University of Windsor, reminds me of the time I was introduced to an United Nations Association audience. The chairman said that she had wanted to get the leading expert on the topic to speak to them that evening but since he could not come, they had Professor Tarnopolsky.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 5 novembre 1970

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, avant de commencer la séance d'aujourd'hui avec notre témoin, je voudrais accueillir un nouveau membre du Comité qui est ici pour la première fois à titre officiel. Il s'agit du sénateur Eugène Forsey qui a une grande réputation dans ce domaine et nous sommes très heureux de voir qu'il a été nommé au Sénat et qu'il soit membre du Comité. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le sénateur.

En outre, je voudrais accueillir aussi M. Prud'homme qui est ici depuis un certain temps et que nous n'avons pas accueilli de façon officielle.

Notre témoin est le doyen Warner Tarnopolsky de la Faculté de droit de l'Université de Windsor. Il a une réputation internationale en droit constitutionnel, surtout en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés civiles. Il m'a succédé à la Faculté de droit de Windsor. Il est diplômé de la Faculté des arts de l'Université de Saskatchewan et a obtenu une maîtrise en histoire de l'Université Columbia, de New York. Il a fait ses études de droit à l'Université de Saskatchewan et après avoir reçu son diplôme de droit, il est devenu le premier président à plein temps de ce qui s'appelait alors l'Association des étudiants canadiens. Les étudiants radicaux d'autrefois font maintenant partie de l'«establishment».

Le coprésident (sénateur Lamontagne): C'est une très ancienne formule.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il a été délégué au séminar international des services universitaires en 1955. Il a obtenu une maîtrise en droit de l'Université de Londres où il a travaillé avec le D^r Smith qui était l'un des plus grands spécialistes dans le droit administratif et constitutionnel. Il a enseigné aux Universités d'Ottawa, de Saskatchewan, de Windsor et à Osgoode Hall. En 1966 il a écrit un livre sur la déclaration canadienne des droits de l'homme et c'est principalement avec ce livre qu'il s'est fait connaître à l'étranger. Au Canada, il a contribué à un nombre presque incalculable de colloques, de forums et il a écrit dans presque tous les journaux canadiens spécialisés en droit.

C'est donc un très grand privilège de l'avoir avec nous aujourd'hui. Avant de lui céder la parole, je tiens à dire que le professeur a été malade au cours des derniers jours et n'a pas pu présenter un mémoire écrit. Toutefois je ne pense pas que cela nuira à son exposé mais il n'a pas de mémoire à nous remettre avant de présenter son discours. Alors, je cède la parole au doyen Tarnopolsky.

M. Walter Tarnopolsky (doyen, Faculté de droit, Université de Windsor): Merci beaucoup, monsieur le président. Après cette aimable introduction et après avoir mentionné que je suis votre successeur à l'Université de Windsor, cela me rappelle un jour où on m'avait présenté à l'Association des Nations Unies. Le président avait dit qu'on voulait avoir le plus grand spécialiste en la matière pour leur parler, mais comme il n'avait pas pu venir, à sa place on avait le professeur Tarnopolsky.

[Text]

I am going to confine myself exclusively to the Bill of Rights or the proposed Charter of Human Rights and the question of civil liberties. I think one of the strongest arguments for consideration of a Charter of Human Rights entrenched and binding as against the provinces is the existence of the present Bill of Rights. In other words, there is no point in going through a discussion as to whether or not this country should have a Bill of Rights. We have one, and I cannot see the political possibility of any government proposing its abolition. I can see amendments being made to it but I do not think it is politically feasible for a government to propose doing away with the present Bill of Rights.

The question we are really faced with is: "Is there any way in which we can improve what we have?" The first improvement should be in the text itself. Until the *Drybones* Case, the Canadian Bill of Rights was considered completely ineffectual. That is a dangerous situation where the citizenry, the layman, knows that a Bill of Rights exists but at the same time is faced with its impotence. In such a situation I think it is important either to make clear that the Bill of Rights is not intended to have overriding effects or, to reword it in such a way as to have overriding effects.

The Bill of Rights, is not explicit enough in the role that parliament intended for it. Words such as "construed" and "applied" have long been the basis for arguments that the Canadian Bill of Rights is nothing more than an interpretation act or, perhaps even less than that.

This argument loses some of its force in the light of the *Drybones* case. Personally, I do not think that the *Drybones* case immediately entrenches the Canadian Bill of Rights. I think much more importance has been given to this case than it deserves. Clearly, it is an important decision because it is the first time that a Canadian Statute has been held inoperative because of contravention of the Canadian Bill of Rights. But at the same time, on the crucial question of parliamentary sovereignty, I think the *Drybones* case does not take the step forward as far as the practical situation is concerned. If one applies the argument of parliamentary sovereignty in statutory construction—which is that the subsequent statute overrules a prior statute to the extent of any inconsistency—the fact is that the Canadian Bill of Rights is subsequent to the *Indian Act* and therefore, the *Drybones* decision, in effect, is still consistent with the doctrine of parliamentary sovereignty. I do not think that we have yet reached the stage where, as a result of that decision or any others, we can say that the Canadian Bill of Rights has suddenly been given overriding effect.

• 1600

I think it is important for the Canadian Bill of Rights to be included in the *British North America Act* or whatever basic constitutional document we have. Even if we were to make provision for the present Canadian Bill of Rights to be entrenched in its present form by an amending formula which makes amendment more difficult than the mere ordinary amendment procedure in Parliament, this in itself will not give the Bill of Rights the effect it would have if it were part of the basic constitutional document. There is a need to convince the judiciary that the Bill of Rights is intended to override inconsistent legislation and thereby act as the document subject to which all other statutes are to be interpreted. Therefore, it is important to

[Interpretation]

Je me contenterai donc de vous parler de la Charte des droits de l'homme et des libertés civiles. L'un des points les plus importants à considérer dans une charte des droits de l'homme, par rapport à la compétence des provinces, c'est la considération de la charte actuelle. Il ne s'agit donc pas de se demander si nous devrions avoir une charte sur les droits de l'homme car nous en avons une et je ne pense pas qu'aucun gouvernement pourrait en suggérer l'abolition. On peut la modifier mais il n'est pas possible qu'un gouvernement veuille s'en débarrasser.

Alors il s'agit donc de savoir s'il y a moyen d'améliorer ce que nous avons déjà. La première amélioration à apporter, à mon avis, est l'amélioration du texte. A venir jusqu'à l'affaire *Drybones*, la Charte des droits de l'homme était considérée comme n'ayant aucune efficacité. C'est très dangereux quand les citoyens en général savent que cette charte existe mais qu'elle n'a aucune puissance. Il est donc important d'expliquer que la Déclaration des droits n'est pas destinée à empiéter sur les autres lois ou de la rédiger de façon à lui donner ce pouvoir.

La Déclaration des droits n'est pas assez explicite en ce qui concerne le rôle que le Gouvernement veut lui voir jouer. Il semble que la Charte des droits de l'homme n'est qu'une loi d'interprétation ou même moins.

Toutefois cette thèse perd un peu de sa force lorsqu'on considère cette cause. Je pense qu'on a accordé beaucoup plus d'importance à cette cause que cela était nécessaire; cette décision est importante, c'était la première fois qu'une loi canadienne ne s'appliquait pas à cause des contraventions des droits de l'homme, mais au sujet de la souveraineté parlementaire cette cause ne permet pas d'aller de l'avant sur le plan pratique. Si on invoque l'argument de la souveraineté parlementaire à savoir qu'une loi postérieure annule une loi antérieure, le fait est que la déclaration est postérieure à la Loi sur les Indiens et par conséquent, l'affaire *Drybones* est conforme à la souveraineté parlementaire. Je ne crois pas qu'à la suite de cette décision ou de tout autre décision, nous ne pouvons dire que tout à coup la Déclaration des droits de l'homme ait outrepassé ses pouvoirs.

Il est important que la Déclaration canadienne des droits soit incluse dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans tout document constitutionnel que nous avons à l'heure actuelle. Même s'il fallait prendre des dispositions pour inclure la Déclaration canadienne des droits telle qu'elle est actuellement, en adoptant une formule d'amendement qui rendrait l'amendement plus difficile que la procédure actuelle du Parlement, cela ne donnerait pas autant d'importance à la Déclaration canadienne des droits que de l'inclure dans la constitution. Il faut donc convaincre le pouvoir judiciaire que la Déclaration des droits de l'homme doit faire partie de la constitution et être le document sur lequel on se base pour interpréter les

[Texte]

have it included in the British North America Act or whatever successive constitutional document we have.

Both of these points—that the Bill of Rights needs textual improvement and inclusion in the British North America Act or successive constitutional document—stand aside from the equally if not more important need, in my opinion, for a bill of rights to bind the provinces. This is extremely important for at least four reasons.

The first of these reasons is that there is very deep disagreement over the question of a division of legislative jurisdiction with respect to civil liberties. Until the late nineteen-forties and the writings of Professors Scott and Laskin particularly, it was generally assumed that the property and civil rights clause in Section 92 of the British North America Act included within provincial jurisdiction the whole field of civil liberties. Professors Scott and Laskin reversed that somewhat and have shown that in fact this field is divided and that there are important areas of federal jurisdiction.

Nevertheless there is great dispute now. I would put forth the argument—and I could go into this subsequently if necessary—that the fundamental freedoms, except for assembly and association, are largely within federal jurisdiction. I think the freedoms of assembly and association are within federal jurisdiction except as they concern economic questions or social issues where they might be within provincial jurisdiction.

But be that as it may, I think there is no question but that the whole field is one which is not exclusively within the legislative jurisdiction of either the provinces on the one hand or Parliament on the other. In addition to that, there is disagreement as to where the dividing line lies.

The second reason why it is important to have a bill of rights which binds the provinces is that since there is divided jurisdiction with respect to the areas which we include in civil liberties, it is important for a uniformity of standards in the administration of justice in the country. Certainly there is need for at least minimum standards with respect to criminal and administrative procedures.

Some have argued that it is possible—and clearly it is—to amend every relevant provincial and federal statute to provide minimum respect for civil liberties. However, this would be a very involved and a very expensive undertaking. Clearly it would not be undertaken by many of the governments. Specific amendments of this nature introduce rigidity into the field where I think flexibility is required.

In other words, if one wants to provide for right to counsel at pretrial stages of the criminal process, one must specify in a statute that this right is to be provided and one has to be rather specific as to the time at which the right is to be available. In the circumstances, it merely provides a guide, for any agent of the government who wishes to use it, as to the circumstances in which the right can be circumvented. I think it is far preferable to put in general terms in a bill of rights, a right to counsel or whatever you consider the important legal rights to be.

The third reason why I think that we need a constitutionally entrenched charter of human rights binding the provinces is that there have in fact been more cases which we would consider to be civil liberties cases involving the provinces and the federal government. I should say "all" federal governments. There have been a number of very

[Interprétation]

autres statuts. Il est nécessaire par conséquent de l'inclure dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans la constitution qui suivra.

Il y a deux points. D'abord le texte de la Déclaration canadienne des droits doit être amélioré, et, deuxièmement, il doit être inclus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans tout document constitutionnel. Mais, à mon avis, il est plus important encore que la Déclaration des droits lie les provinces, et cela pour au moins quatre raisons.

La première étant qu'il existe un désaccord profond sur la question de la division des compétences juridiques dans le cas des libertés civiles. Jusqu'à la fin des années 40 et surtout à cause des écrits des professeurs Scott et Laskin, on a supposé de façon générale, que l'article 92 concernant la propriété et la liberté civile dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique englobait tout le secteur des libertés civiles sous compétence provinciale. Les professeurs Scott et Laskin l'ont contredit et ils ont prouvé que ce domaine est divisé et qu'il y a des domaines importants qui sont de compétence fédérale.

Toutefois, le débat est engagé. Et je dis, je peux y revenir plus tard, que les libertés fondamentales, sauf pour le droit de s'assembler et de s'associer, relèvent en grande partie du fédéral. Je crois que le droit de s'assembler et de s'associer relève du fédéral sauf lorsqu'il s'agit de questions économiques ou de questions sociales qui peuvent être de compétence provinciale.

Mais, quoi qu'il en soit, il semble que ce domaine ne relève pas uniquement des provinces ou du Parlement fédéral. En outre, on ne s'entend pas pour savoir où est la ligne de démarcation.

Deuxièmement, il faut une Déclaration des droits qui lie les provinces car, comme il y a des compétences distinctes dans certains domaines concernant les libertés civiles, pour des raisons d'uniformité et pour une meilleure administration de la justice au Canada, il faut des normes minimales pour les procédures criminelles et administratives.

On prétend qu'il pourrait être possible de modifier toutes les lois fédérales et provinciales afin qu'il y ait un respect minimum des libertés civiles. Toutefois, cela serait très complexe et très coûteux. Peu de gouvernements voudraient entreprendre une telle tâche. Des amendements précis de ce genre apportent plus de rigidité là où il faudrait au contraire plus de souplesse.

Par exemple, le droit d'avoir un avocat avant un procès, doit être précisé dans un statut. Il faut préciser que ce droit peut être accordé et quand il doit l'être. Dans les circonstances, ce n'est donc qu'un guide pour l'agent du gouvernement qui veut l'utiliser; il lui appartiendrait alors de définir dans quelles circonstances on peut abuser de ce droit. Il est donc préférable que soit écrit en termes généraux dans la Déclaration des droits le droit d'être représenté par un avocat.

Et la troisième raison pour laquelle la Déclaration des droits doit être incluse dans une constitution qui lie les provinces, c'est qu'il y a eu plus de causes du domaine des libertés civiles qui impliquaient les gouvernements provinciaux et fédéral. Je devrais dire «tous» les gouvernements fédéraux. Il y a eu des questions très importantes qui

[Text]

important issues involving the various federal governments during wartime.

Apart from wartime or wartime-related situations, the provincial governments have, on a larger number of occasions, been involved in the infringement if not necessarily the abrogation of fundamental freedoms and human rights.

The fourth reason I would suggest is that, ironically enough, the absence of a constitutionally-entrenched charter of human rights actually diminishes provincial power. This is an argument, I suppose, I should not be raising in the federal context but in the provincial one. I do not believe that any Supreme Court with the calibre of men which we now have on it, could have come to different conclusions with respect to the important civil liberties' cases of the nineteen-fifties.

I realize that is an arguable proposition. If one accepts that proposition, then one has to take the further step that the Supreme Court, in the absence of a bill of rights, could only invalidate the provincial legislation on the basis that the matter concerned was one within federal jurisdiction.

In other words, the case of Saumur versus the City of Quebec, the case of Switzman and Elbling, and, to quite an extent, the much earlier Alberta Press Bill case involved extensions of federal jurisdiction. And I think that the same would happen in the future. I do not see that a Supreme Court faced with similar invasions of civil liberties would come to different conclusions. If it were to do so, it could only do so on the basis that the matter involved was beyond the jurisdiction of the provincial legislature.

Therefore I would have thought that it would be in the interests of the provinces to favour a constitutionally-entrenched charter of human rights.

Before concluding, Mr. Chairman, I would like to deal briefly with a number of the arguments that have been raised in opposition to the proposal for a constitutionally-entrenched charter of human rights. Some of these have been raised by other law teachers. Some have been raised by parliamentarians. Some have been raised by political writers. In some cases, I may actually point to who raises a particular argument and in others, I think it may be obvious.

One of the first but which I think is raised much less now, is that an entrenched bill of rights contravenes parliamentary sovereignty. To some extent that is true depending upon one's definition of parliamentary sovereignty. One can either say that a constitutionally-entrenched charter of human rights does not infringe upon parliamentary sovereignty in that the Parliament is not precluded from dealing with a substantive area. Parliament may only deal with that area in a certain specified manner and form. I will come back to that later. To that extent, one can say that even a constitutionally-entrenched charter of human rights does not as such contravene parliamentary sovereignty. I would argue this in the abstract in a jurisprudence class but actually I would have to admit that I think it is a contravention. The very nature of a constitutionally-entrenched charter of human rights is a contravention of parliamentary sovereignty.

However, my reply to that is that parliamentary sovereignty as such—and to the limited extent to which I would like to see it affected by an entrenched bill of rights—is not sacrosanct, not any more than any other fundamental principle of our constitution. It was introduced only in the seventeenth and eighteenth centuries and finally accepted

[Interpretation]

touchaient les divers gouvernements fédéraux pendant la guerre.

En plus des situations de guerre ou relatives à la guerre, les gouvernements des provinces, à maintes reprises, ont fait face à des infractions et des violations des libertés civiles fondamentales et des droits de l'homme.

La quatrième raison est, d'une façon assez ironique, que l'absence d'une charte des droits de l'homme insérée dans une constitution diminue le pouvoir des provinces. C'est là un argument qui devrait être soulevé dans un contexte provincial plutôt que fédéral. Je ne crois pas qu'une Cour suprême qui se compose d'hommes très compétents aurait pu en arriver à des conclusions différentes sur les causes de libertés civiles présentées au cours des années 50.

Cela peut se discuter mais si l'on accepte cette thèse, il faut aller plus loin et dire que la Cour suprême, sans Déclaration des droits pouvait invalider les lois provinciales en disant que cela relevait de la compétence du fédéral.

Par exemple, prenons la cause Saumur versus la ville de Québec, celle de Switzman et Elbling et jusqu'à un certain point la cause plus connue du Bill de la presse de l'Alberta; toutes exigeaient l'extension de la compétence fédérale. Ce sera la même chose à l'avenir. Je ne pense pas qu'une Cour suprême qui fait face à de telles empiètements sur les libertés civiles en serait arrivée à des conclusions différentes et si elle voulait le faire il faudrait que la question en cause dépasse la compétence d'une province.

Donc, il serait de l'intérêt des provinces d'être en faveur d'une charte des droits de l'homme comprise dans notre constitution.

Avant de terminer, monsieur le président, je voudrais mentionner rapidement quelques arguments qui ont été soulevés pour s'opposer à cette charte des droits de l'homme comprise dans la Constitution. Certains arguments venaient de professeurs de droit, d'autres de membres du Parlement ainsi que de certains écrivains politiques. Dans certains cas, je dirai qui a soulevé l'objection, dans d'autres cas, ce sera évident.

L'un des principaux points soulevés alors est le fait qu'une Déclaration des droits comprise dans la Constitution nuit à la souveraineté parlementaire. Cela peut être vrai selon la définition que l'on donne de la souveraineté parlementaire. On peut dire qu'une charte des droits de l'homme contenue dans la constitution ne viole pas la souveraineté du Parlement, car le Parlement n'est pas empêché de traiter de ces questions. Il peut le faire d'une façon précise. Et j'y reviendrai plus tard. On peut donc dire qu'une charte contenue dans la constitution ne va pas à l'encontre de la souveraineté du Parlement. D'une façon abstraite, et dans un cours de jurisprudence on pourrait en discuter, mais je devrais admettre qu'à mon avis elle va à l'encontre. La nature même d'une charte des droits de l'homme contenue dans une constitution va à l'encontre de la souveraineté du Parlement.

Mais, à mon avis, la souveraineté parlementaire comme telle et dans la mesure où je voudrais la voir modifier par la charte des droits de l'homme contenue dans la constitution n'est pas une chose sacro-sainte, pas plus que tout autre principe fondamental dans notre constitution. Elle existe depuis le 17^e et le 18^e siècle, et elle n'a été finalement

[Texte]

only in the latter part of the nineteenth century. It was introduced largely for the purpose of promoting the struggle for supremacy between Parliament and the King of England, particularly the Stuart kings.

• 1610

In the meantime I would argue that Parliament has itself become somewhat executive dominated, so that what was important or may have suited seventeenth century England does not necessarily suit twentieth century Canada. I think if you have a situation in which parliamentary sovereignty, at least, introduces the danger of executive sovereignty, then you can have arbitrariness as absolute as that of the monarchies of the seventeenth century without, in certain circumstances, a sufficient protection and control. I would suggest that the protection which is not absolute on the possibility of executive arbitrariness is a constitutionally-entrenched charter of human rights.

One of the arguments, again, that I think is raised less often now, although it is, shall we say, in non-legal circles, is that a bill of rights is essentially a republican institution which is inconsistent with parliamentary monarchical institutions such as we have inherited. I think this argument overlooks the fact that the United Kingdom has a *Magna Carta* as well as a Bill of Rights, as well as an Act of Settlement. These are not entrenched in the Constitution, in the written Constitution, in the way that the American Bill of Rights is. On the other hand, these are as entrenched by some 700 years of tradition as the American constitutional Bill of Rights is.

The other thing is that since 1947 the United Kingdom lawyers have probably drafted more bills of rights than the lawyers of any other country. In other words, one can say that as long as the constitution was in their hands, people they knew and part of the same elite they came from, the feeling was that a constitutionally entrenched charter of human rights was not necessary, but once you passed it on to the new leaders beyond the pale in the new democratic countries, it was not possible to leave them without a constitutionally entrenched bill of rights, and this is in effect what has happened. Certainly since the Constitution of Nigeria, every newly-independent Commonwealth country has a bill of rights included in the constitution, and, to finish off on this point, consistent with the parliamentary system of government as well.

One of the arguments raised by opponents of proposed charters of human rights,—this was one raised by Professor Peter Russell in his article in the University of Toronto Law Journal—is that a proposed charter of human rights does not really have an educative effect and if you look at countries such as the Soviet Union or Nigeria then you see that a charter of human rights, a bill of rights, has not been effective in promoting human rights and fundamental freedoms. However, I think this argument overlooks the fact that a bill of rights can be no more sacrosanct than a constitution of which it is part. If you have a country in which the constitution is overridden as it was in the emergency situation in Nigeria or where the constitution is overridden as it is in the Soviet Union—incidentally it is interesting that recent intellectual dissidents in the Soviet Union have pointed to the bill of rights as part of the whole constitution which is being contravened—it is clear that the bill of rights ceases to have effect only because the constitution has ceased to have effect. If we

[Interprétation]

bien acceptée que vers la fin du 19^e siècle. Elle fut adoptée principalement pour permettre la suprématie du Parlement sur la suprématie du roi d'Angleterre, surtout des Stuart.

En même temps, le Parlement lui-même a été dominé par le pouvoir exécutif, mais ce qui convenait au 17^e siècle en Angleterre ne convient peut-être pas au 20^e siècle au Canada. Par ailleurs, lorsque la souveraineté du Parlement présente le danger de la souveraineté du pouvoir exécutif, l'autorité devient arbitraire et oppressive comme on le voit dans les monarchies du 17^e siècle, surtout s'il n'y a pas suffisamment de protection et de surveillance. Je suggère qu'une protection non absolue contre l'éventualité de l'autorité arbitraire n'est rien d'autre que l'intégration constitutionnelle des droits de l'homme.

Dans certains milieux non juridiques on prétend qu'une Déclaration des droits est essentiellement une institution républicaine qui ne convient pas aux institutions monarchiques parlementaires que nous avons héritées. A mon avis cet argument ne tient pas, compte tenu du fait que le Royaume-Uni a une Grande Charte tout comme une Déclaration des droits sans oublier une Loi de succession au Trône. Ces actes juridiques ne sont pas intégrés dans la Constitution écrite comme ils le sont dans la Déclaration américaine des droits de l'homme. Pourtant, ils sont bien aussi intégrés par quelque 700 années de tradition que ne l'est la Déclaration constitutionnelle américaine des droits de l'homme.

En revanche, depuis 1947, les juristes du Royaume-Uni ont probablement rédigé un plus grand nombre de déclarations des droits que les avocats de tous les autres pays. Bref, tant que les Anglais avaient la Constitution en main et qu'elle appartenait à la même élite, l'intégration constitutionnelle des droits de l'homme ne semblait pas du tout impérieuse. Cependant, quand les nouveaux chefs des pays démocratiques l'ont prise en main, il n'était plus possible de ne pas intégrer constitutionnellement les droits de l'homme. A vrai dire, depuis la Constitution du Nigeria, tous les nouveaux pays indépendants du Commonwealth ont leur Déclaration des droits de l'homme intégrée dans la Constitution et cette intégration est conforme au régime parlementaire du Gouvernement.

Un des arguments soulevés par les adversaires des chartes proposées des droits de l'homme, et en particulier par le professeur Peter Russell dans son article de l'*University of Toronto Law Journal* est le suivant: une charte proposée des droits de l'homme n'a pas d'effets éducatifs, et si vous considérez les pays comme l'Union Soviétique ou le Nigeria, vous verrez qu'une Charte des droits de l'homme n'a pas vraiment servi à encourager les droits de l'homme ou ses libertés fondamentales. Toutefois, je pense que cet argument ne tient pas compte du fait qu'une Déclaration des droits de l'homme ne peut pas être plus sacro-sainte que la Constitution dont elle fait partie. Or, si un pays néglige la Constitution comme cela s'est présenté dans des situations d'urgence au Nigeria, ou comme cela se fait encore en Union Soviétique—il est intéressant de relater les récentes divergences intellectuelles en URSS qui ont précisé qu'il y avait eu violation de la Déclaration des droits de l'homme faisant partie de l'ensemble de la Constitution—il ne fait aucun doute que la déclaration des

[Text]

assert that in Canada we are a country which respects the Constitution, then there is absolutely no reason why the Bill of Rights should not receive equal effect.

This last-mentioned argument brings me to the fourth one and this is perhaps the gist of the opposition by people like Professor Schmeiser at Saskatchewan and Professor Russell at Toronto, and that is that it is the general climate of opinion which determines the status of civil liberties and not a constitutionally entrenched charter of human rights or a bill of rights. The argument goes on, from their point of view, that if you look at the United States, the United States is compared rather unfavourably with Canada. They point out that the American Bill of Rights did not preclude the imposition of the separate, but equal doctrine. Clearly one could not argue that the American Bill of Rights was not sufficient in preventing the application of the separate but equal doctrine and, of course, the discrimination against the American negro.

On the other hand, one has to consider, and this is a difficult thing to prove in social science, what might have happened without a Bill of Rights. It is generally acknowledged by people on both sides of the argument in the United States, black leaders as well as white, that the American Supreme Court's decision on desegregation in the schools in 1954 launched the whole civil rights movement since then. Most of it dates from this time. Certainly one has to say that the imposition of the separate but equal doctrine, although sanctioned by the American Supreme Court at an unfortunate time, was not a result of that decision, but obviously was preceded by a legislative scheme which imposed such separation.

This argument on the fact that the Bill of Rights is not as important as public opinion, is supported by Professor Russell in his paper with reference to Ontario Bill 99, the famous Ontario Police Bill, and the point raised by Professor Russell was that it is public opinion which stopped the enactment of this particular Police Bill. I think to some extent that is true, but it is overlooked that one of the main arguments used by the newspapers, by radio reporters, by those criticizing the police bill, wrongly, but nevertheless used effectively, was that a Canadian Bill of Rights existed in Canada and, therefore, this was contrary to the Canadian Bill of Rights. Obviously the Canadian Bill of Rights had no direct effect as far as Police Bill 99 was concerned, but on the other hand there is no question as well but that this was one of the strong factors as far as arousing public opinion is concerned in pointing to the defect in Bill 99. I think the example of Bill 99 really points up an even more important issue, that there are many different statutes in all the provinces which have provisions which are as dangerous as Bill 99 and because for the particular purposes, those very same statutes did not happen to come before public opinion, we overlook that. They still exist, they are in all the provinces, and others are being enacted. I think really that what Bill 99 does show in that way is that the Bill of Rights is all the more necessary because of the fact that statutes may be enacted, which are not enacted in the glare of publicity, which may be as extensive or oppressive as the particular provisions in the Police Bill.

Somewhat associated with this argument, and this is largely put forth by Professor Schmeiser at Saskatche-

[Interpretation]

droits de l'homme cesse d'être vivante parce que la Constitution elle-même a cessé de l'être. Mais si nous affirmons que le Canada est un pays qui respecte la Constitution, je ne vois vraiment pas pourquoi la Déclaration des droits de l'homme perdrait de sa puissance.

Ce dernier argument me force à en formuler un quatrième qui est sans doute le cœur de la pensée exprimée par le professeur Schmeiser de la Saskatchewan et le professeur Russell de Toronto. Selon eux, c'est le climat général de l'opinion qui détermine le statut des libertés civiles et non pas l'intégration constitutionnelle d'une Charte des droits de l'homme ou d'une Déclaration des droits de l'homme. Ils soutiennent que la position des États-Unis ne se compare pas favorablement à celle du Canada. Ces messieurs affirment que la Déclaration américaine des droits de l'homme n'a pas empêché d'imposer une doctrine distincte, mais égale. Je pense qu'on ne pourrait pas prétendre que la Déclaration américaine des droits de l'homme n'était pas assez puissante pour empêcher l'application de la doctrine distincte mais égale et pourtant, la ségrégation du Noir américain.

En revanche, on peut se demander ce que serait les États-Unis sans la Déclaration des droits de l'homme. C'est un fait reconnu autant par un dirigeant noir que par les dirigeants blancs aux États-Unis que la proclamation de la Cour suprême américaine visant la déségrégation des écoles en 1954 a fait démarrer depuis lors tout le mouvement des droits civiques. Il ne fait aucun doute que l'imposition de la doctrine distincte mais égale, bien que sanctionnée par la Cour suprême des États-Unis à un moment fâcheux de l'histoire, ne relève pas de ce jugement, mais existe, il va s'en dire, par suite des mesures législatives qui ont imposé une telle séparation.

L'argument portant que la Déclaration des droits de l'homme n'est pas aussi importante que l'opinion publique est appuyé par le professeur Russell dans son communiqué se rapportant à la célèbre Loi de police de l'Ontario. L'illustre professeur soutient que c'est l'opinion publique qui a empêché le décret de ce projet de loi particulier. Et dans une certaine mesure je pense que c'est vrai. Mais on a tôt fait d'oublier que l'un des principaux arguments utilisés par les journaux, les reporters de la radio, et les antagonistes de la loi de police, était le suivant: ils soutenaient à tort ou raison que la Déclaration canadienne des droits de l'homme existait au Canada, et que, par conséquent, ce projet de loi était contraire à cette charte. Il ne fait aucun doute que la Déclaration canadienne des droits de l'homme n'influaient en rien sur la loi de police, mais en revanche, on ne peut pas nier que l'un des plus puissants facteurs qui ont contribué à la faillite du bill 99 a été le soulèvement de l'opinion publique. J'attire votre attention sur une question fort épineuse, à savoir que les provinces ont des statuts qui contiennent des dispositions tout aussi dangereuses que le bill 99 et pourtant ces mêmes statuts n'ont pas été soumis à l'opinion publique. Malheureusement, nous n'en tenons pas compte, mais il existe toujours et sont en vigueur dans toutes les provinces. Le message du bill 99 pourrait donc se formuler ainsi: une Déclaration des droits de l'homme est d'autant plus nécessaire qu'il y a des cas où des statuts peuvent être décrétés sans avoir d'abord été soumis au feu de la publicité, ce qui les rend aussi puissants et oppressifs que les dispositions particulières de la loi de police.

Le professeur Schmeiser de Saskatchewan soutient que la Déclaration des droits de l'homme n'a aucun effet sur

[Texte]

wan, is the fact that a bill of rights, entrenched or not, does nothing as far as the issues of discrimination, non-access to jobs, homes, and public places, are concerned, and, as well, he says, is not as effective as the ombudsman or similar control over administrative machinery. Clearly I would have to admit that this is so. On the other hand, a bill of rights is not intended to substitute for a human rights commission and a human rights code. One has to view what a bill of rights can and what a bill of rights cannot do. This has clearly been shown in the United States, it has been the experience in the United Kingdom, and has certainly been the experience in our provinces. A mere declaration of equality of access will do nothing, or not very much, I am sorry, will certainly not carry the matter forward far without a commission which is charged with education, without a commission which is charged with investigation and one that is prepared to take the case of the discriminated minority.

Certainly, again, I would have to agree that the position or the institution of ombudsman is important and a constitutionally-entrenched bill of rights is no substitute for such an institution, but at the same time there is nothing to indicate at any point that the two are inconsistent. There is no reason why one can not argue that although there is need in the provinces for human rights codes and commissions, needs in both the provinces and the federal government for the ombudsman and other means of administrative redress, this is not inconsistent with a bill of rights which is largely concerned with the political freedoms, that is, the fundamental freedoms of speech, press, religion, assembly and association, and the legal civil liberties, the procedures involved in the administration of criminal and administrative justice, and I think these arguments are not inconsistent with a constitutionally-entrenched charter of human rights.

• 1620

In conclusion, Mr. Chairman, my argument in favour of a bill of rights is that a bill of rights is concerned with minorities, that it is in the nature of the governments to consider the public interest over private interest. This is going to continue to be so particularly when governments are now concerned with the welfare of society. I think this is as it should be, but in this process I believe it is natural to prefer efficiency to delays which arise because of protective devices intended to ensure the maximum possible individual liberty. Governments must necessarily reflect the interests of the majority of the electorate if they are to be re-elected. A bill of rights, on the other hand, I believe provides the balance necessary by protecting the rights of minorities. Here I include minorities not only of race and religion but minorities which are quite often unpopular and for whom there is little sympathy in the community. In these circumstances, I believe that a bill of rights has to protect everyone or it will protect no one.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Dean.

One thing which I had meant to say in the introduction but which escaped my memory at the time was that Dean Tarnopolsky has been awarded a human rights fellowship by the United Nations and will shortly be leaving for India where he will do some research as a part of his project.

Mr. Allmand would like to be the first questioner.

[Interprétation]

les questions de ségrégation raciale, sur l'accès aux endroits publics et aux logements, voir même sur les débouchés offerts par les employeurs. La Déclaration des droits de l'homme n'est même pas aussi efficace que l'ombudsman ou un contrôle similaire effectué sur tous les mécanismes de l'administration. A vrai dire, je dois admettre qu'il en est ainsi, mais en revanche, la Déclaration des droits de l'homme n'a pas pour mission de se substituer à une commission ou à un code des droits de l'homme. Il faut bien connaître les limites d'une Déclaration des droits de l'homme. On en a fait l'expérience aux États-Unis, au Royaume-Uni, et certainement au sein de nos provinces. Je regrette, mais une simple déclaration d'égalité d'accès ne veut absolument rien dire du point de vue pratique. Une simple déclaration ne modifie en rien la situation, s'il n'existe pas une commission chargée de l'éducation, une commission chargée d'enquêtes et prête à s'occuper du cas des minorités soumises au joug de la ségrégation.

A vrai dire, je conviens qu'il est fort important d'instituer l'ombudsman, mais l'intégration constitutionnelle de la Déclaration des droits de l'homme ne peut pas remplacer une telle institution. Par ailleurs, rien indique que les deux formes de contrôle ne sont pas conformes l'une à l'autre. Or, rien ne nous empêche de raisonner de la façon suivante: s'il est nécessaire d'avoir des codes et des commissions dans les provinces et s'il faut également un ombudsman au sein des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que d'autres moyens de réformes administratives, cela ne contredit pas la Déclaration des droits de l'homme qui s'intéresse surtout aux libertés politiques, soit la liberté fondamentale de parole, de presse, de religion, d'assemblée et d'association ainsi qu'aux libertés civiles et juridiques et aux procédures adoptées dans l'application de la justice criminelle et administrative. Je soutiens que ces arguments ne contredisent pas l'intégration constitutionnelle de la Charte des droits de l'homme.

Pour conclure, monsieur le président, mon argument en face de la Charte des droits de l'homme est celui-ci, c'est qu'elle s'occupe des minorités, qu'il est dans la nature des gouvernements de considérer l'intérêt public plutôt que l'intérêt privé. Il continuera d'en être ainsi, surtout que maintenant les gouvernements s'occupent du bien-être social et c'est ainsi que les choses devraient être. Mais cela étant, je pense qu'il vaut beaucoup mieux préférer l'efficacité aux délais qui découlent des moyens de protection pris pour assurer la liberté individuelle civile la plus complète. Les gouvernements doivent certainement refléter le désir de la majorité de l'électorat s'ils veulent être réélus; mais, d'autre part, je pense que la Charte des droits assure l'équilibre nécessaire pour protéger les droits des minorités et ici j'inclus les minorités non seulement de race et de religion mais des minorités qui sont souvent impopulaires et pour lesquelles la communauté a peu de sympathie. Ici je pense que la Charte des droits doit protéger tout le monde ou elle ne protégera personne.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur le doyen.

Une chose que j'aurais voulu dire dans mon introduction et que j'ai oubliée, c'est que le professeur Tarnopolsky va bientôt partir en Inde; il a reçu une bourse des Nations Unies pour faire de la recherche dans le domaine des droits de l'homme.

M. Allmand voudrait poser la première question.

[Text]

Mr. Allmand: Dean Tarnopolsky, the first question I would like to ask is with respect to the proposals that are often made for absolutely stating that any bill of rights should include economic rights such as the right to work and the right to a minimum standard of living. Perhaps I am not the best one to make that argument, as one of my colleagues has just suggested, but I would like to hear your comments. You know the arguments. Have you considered them and what is your opinion of them?

Dean Tarnopolsky: Very briefly, perhaps to save time, I divide civil liberties into four groups: the political civil liberties; fundamental freedoms; economic civil liberties, including the issues you have raised; legal civil liberties, which is practically a tautology, involving procedures and administration of justice, and human rights or egalitarian civil liberties. This is Judge Laskin's division and I use that.

I think with respect to the second group, the economic civil liberties, and the last group, the human rights or egalitarian civil liberties, an entrenched bill of rights does very little because it is implementation that is important. For a long time, we have used civil liberties as largely restraining government action and this is true with respect to the first and the third of the groups I refer to.

However, civil liberties have increasingly in the last 40 years involved positive government action, either to protect minorities of an economic or racial or national origin and a bill of rights of itself cannot do it. All a bill of rights can do is to provide remedies which are perhaps set out as the Indian Constitution does, but essentially the remedies of acquittal in certain criminal cases of invalidation of legislation or invalidation of an administrative act. None of these are effective in promoting either the economic civil liberties or the human rights. You need positive action. So of itself, any inclusion in a bill of rights, as the, as the universal declaration of human rights does, is not effective.

On the other hand, I think there is room—after all we have a preamble to our bill of rights which attempts to do this—there is room to set out what this society commits itself to. The first of the constitutions I know of that did this was the Irish Constitution which was copied incidentally in the Indian Constitution and which is known as the Directive Principles of State Policy. Some people minimize the importance of this and certainly the Indian one goes on to list a number that I find rather strange, such as protection of sacred cows and a number of things. In any case, there is no reason why society should not put forth the principles it stands for. I think there is room either in a preamble or separately in another part of the Constitution for a declaration of economic civil liberties.

Mr. Allmand: In the charter that the government has put forward, they have suggested a preamble which deals with economic rights and cultural rights. You say that other constitutions have set out these things in that manner and you know they need precedence whereby those preambles have been used in the courts. Have there been any attempts in those countries to use them for the protection of economic rights, that is, in Ireland, or India or any of these other countries?

Dean Tarnopolsky: Yes. This is one of the things that I want to investigate further when I go to India, but in some of the cases that I saw last year in some of the text books,

[Interpretation]

M. Allmand: Les propositions souvent faites à l'effet que tout Bill sur les droits de l'homme doit comporter nécessairement des droits économiques tels que le droit au travail et à un minimum de niveau de vie m'intrigue. Pourriez-vous m'éclairer à ce sujet? Monsieur le doyen Tarnopolsky?

M. Tarnopolsky: Sommairement, je divise les libertés civiles en quatre groupes; les libertés civiles politiques; les libertés de base; les libertés civiles économiques y compris celles que vous venez d'indiquer; les libertés juridiques qui sont presque une tautologie, autrement dit l'administration, les procédures de la justice et les droits de l'homme ou droits à l'égalité.

En ce qui concerne le deuxième groupe, les libertés économiques, et le dernier groupe, les droits de l'homme ou à l'égalité, une déclaration des droits incluse fait très peu de chose car c'est l'application, la mise en vigueur qui est importante. Pendant longtemps nous avons considéré les libertés civiles comme restrictives de la liberté du gouvernement et ceci est vrai pour la première et la troisième liberté du premier groupe dont j'ai parlé.

Mais, depuis ces 40 dernières années, les gouvernements se sont appliqués d'une manière positive à protéger les libertés civiles et les minorités économiques ou raciales et une Charte des droits de l'homme elle-même ne peut pas le faire par elle seule. Tout ce qu'elle peut faire, c'est assurer des remèdes, comme par exemple dans la Constitution indienne: par exemple l'acquittement dans certaines causes criminelles ou l'invalidation de certaines lois ou de certaines actions administratives; mais cela n'a pas beaucoup d'effet en ce qui concerne la promotion des libertés économiques ou des droits de l'homme et il faut des mesures positives, l'inclusion d'une charte de droits n'est pas efficace.

Mais, d'autre part, il y a moyen—nous avons au fond un préambule qui tente à faire cela—il y a certainement moyen de préciser ce à quoi s'engage la société. La première constitution qui a fait cela c'est la constitution irlandaise qui a été copiée par la constitution indienne et qui est connue sous le nom de *Directive Principles of State Policy* (principes directeurs de l'État). Certaines constitutions ont minimisé son importance et la constitution indienne continue à énumérer certaines choses que je trouve étranges; comme, par exemple, la protection des vaches sacrées; mais, il n'y a pas de raison pour que la société ne précise pas les principes qu'elle désire voir respecter et il y a certainement moyen—dans la constitution—d'intégrer une déclaration des libertés civiles économiques dans un préambule ou séparément.

M. Allmand: Dans la Charte présentée par le gouvernement, on préconise qu'un préambule énonce les droits économiques et culturels. Vous dites que d'autres constitutions ont inclu ces choses dans leur texte. Y a-t-il des cas où ces préambules ont été utilisés par les tribunaux dans ces pays pour la protection de droits économiques, par exemple en Inde, en Irlande ou ailleurs?

M. Tarnopolsky: Oui. Si j'ai bien compris—et c'est une chose sur laquelle je voudrais enquêter quand j'irai en Inde—mais certains cas que j'ai vus l'an dernier dans

[Texte]

indicate that to the extent to which conflict arises between specific provisions in the bill of rights—this is almost inevitable, that one, let us say freedom of speech, may conflict with the right not to be defamed as a group, the whole question of the hate literature bill may arise, and the issue then arises of which is the more important—apparently from what I have been able to see the directive principles of state policy have been used to enable the Indian Supreme Court to hold in favour of social welfare measures as against some of the more vague provisions in the Bill of Rights of a due process nature. In other words, some of the issues that arose in the United States with the application of the substantive due process interpretation under which the American Supreme Court invalidated certain social welfare measures and so on.

The Indian Supreme Court has turned to the directive principles of state policy which quite clearly set out, as you know, shall we say a socialist or social welfare state as a policy in that case, have turned to these in favour of upholding government legislation rather than invalidating it because of the due process clause.

Mr. Allmand: Your principle in the argument that you have raised against entrenching economic rights is effectiveness or enforceability but in your remarks you have pointed out that, and this is where you dealt with the fifth series of objections, the ones by people like Professor Schmeiser...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Schmeiser will be later with us before the Committee.

Mr. Allmand: I see. You have said that even though you have a bill of rights entrenched that really does nothing for the rights of people unless they have the means to enforce that bill of rights. In other words, if I am a poor individual living in the slums of Halifax or some place and my rights are being violated in accordance with the bill of rights the bill of rights really does nothing for me—I am talking about the proposed bill of rights—unless I have a commission or some means of enforcing, some ombudsman or somebody to take my case. Could not the same argument be made for economic rights? Say you entrenched the right to a minimum standard of living, or however it would be proposed, again your argument about effectiveness goes back to the fact that you have it in there. You need then somebody to enforce it on your behalf just as you need it in a political right or a human right. It is up to the government then to see that at least it is a goal, an entrenched goal that somebody—or even if you had the means to enforce it that you could enforce it. What would your reply be to that argument?

Dean Tarnopolsky: I am not as such opposed to the question of entrenching economic rights in the Constitution. I am merely saying that I do not think that of itself is going to be very effective it will merely be a goal.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you worried by the government deficit?

Dean Tarnopolsky: It is over the fact that a bill of rights basically deals with, shall we say, judicially enforceable matters and a minimum standard of living is not judicially enforceable. That is the sort of thing that requires a public purse and whatever.

The difference with the human rights is that one can apply fairly easily discernible criteria which shall or shall not apply in accommodation. It is a matter of fact-finding

[Interprétation]

certain livres—on indique que, dans la mesure où des conflits surgissent sur des points précis de la Charte—et c'est à peu près inévitable, par exemple la liberté de parole pourrait entrer en conflit avec le droit de ne pas subir la diffamation en tant que groupe—et le problème se pose alors de savoir ce qui est le plus important, d'après ce que j'ai pu voir, les principes directeurs de l'État ont été utilisés à la Cour suprême indienne et pour défendre des mesures de bien-être social contre certaines autres dispositions plus vagues contenues dans la Déclaration des droits. C'est arrivé entre autres aux États-Unis et à la Cour suprême.

La Cour suprême pour les Indiens s'est tournée vers les principes directeurs de l'État et s'est prononcée en faveur des mesures législatives du gouvernement plutôt que des principes inclus dans le bill.

M. Allmand: Dans vos objections à ce qu'il y ait une Déclaration des droits incluse, vous avez indiqué que c'était une question d'efficacité mais dans vos remarques, et c'est là que vous avez traité de la 5^e série d'objections, de celles présentées par le professeur Schreyer...

Le coprésident (M. MacGuigan): Le professeur comparaitra plus tard devant notre comité.

M. Allmand: Je vois. Vous avez déclaré qu'une Charte des droits incluse ne sert à rien pour les pauvres, à moins que l'on ait les moyens de la faire respecter—à moins qu'il n'y ait une commission ou un moyen quelconque, un ombudsman, par exemple, qui puisse forcer à appliquer la loi. Cet argument ne s'applique-t-il pas aussi lorsqu'il s'agit des droits économiques? Lorsqu'il s'agit par exemple du droit inclus à un niveau minimum de vie. Il faut vraiment, à ce moment, que vous ayez quelqu'un qui soit là et spécialement désigné pour appliquer ces dispositions, comme dans le cas d'un droit politique ou d'un droit de l'homme. C'est au gouvernement à s'assurer qu'il y a un moyen pour le faire respecter?

M. Tarnopolsky: Je ne suis pas opposé au principe d'inclure les droits économiques dans la Constitution. Je dis simplement que je pense que ce ne sera pas très efficace. C'est simplement un but à poursuivre.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Est-ce que les déficiences du gouvernement vous inquiètent?

M. Tarnopolsky: Ce qui m'inquiète c'est qu'une déclaration des droits de l'homme, en principe, a trait, disons, à des questions qui doivent traditionnellement être applicables en pratique, obligatoires, et un niveau de vie décent n'est pas une de ces choses qu'on fait respecter obligatoirement, juridiquement. Il y a des questions financières impliquées etc. . .

[Text]

by a board or tribunal of a quasi-judicial nature ending in a judicially enforceable, if necessary, decision. It is verifiable and enforceable in that way; whereas, shall we say, even the whole question of bilingual education is not one that can be enforced without the legislation necessary to provide the teachers and the money for it in education. This is why I do not think there is any reason why we should not have either a preamble or a separate part which sets forth certain economic and social welfare goals, but I think we should recognize that those are merely goals and not as such necessarily enforceable.

• 1630

Mr. Allmand: Another question. When we were in Halifax the law students there at Dalhousie University presented us with a brief suggesting that the Canadian Bill of Rights should recognize full equality with women.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): How far can you go.

Mr. Allmand: They felt that what is presently in our proposals is not enough. As you know there are groups now arising on behalf of women's liberation that want complete equality.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): As long as it does not involve complete identity.

Mr. Allmand: There has been some discussion as to whether we should draft women into, whether rates of pay should apply to both men and women so that there is no difference whatsoever. Have you had a chance to deal with some of these proposals, the guaranteeing of equality of sex in the constitution. Women's liberation groups are becoming quite serious. We are awaiting now the report of the Royal Commission on the Status of Women and there may be proposals that way now.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Would equality be set as a goal identity?

Dean Tarnopolsky: There is the whole question of how one applies the phrase which we now have in the present Canadian Bill of Rights and which has been proposed—the right of the individual to equal protection of the law—and another clause which is equality before the law. Under either one of these, both sexes have its application. In Ontario, under the Human Rights Code, initially the criteria which were declared to be excluded as factors in employment or whatever, included sex. It was subsequently found that the promotion of equality of pay and opportunity was better promoted by including that provision under the Employment Standards Act and in fact having the same labour inspectors who inspected plants for other employment standards responsible for equal pay and equal opportunity provisions. As far as a textual basis is concerned, I think that our present Canadian Bill of Rights and any future bill of rights which states the right of the individual to equality before the law and equal protection of the law must surely encompass equality of sexes. Again you come to this whole question of effectiveness. In this field of discrimination, in addition to the

[Interpretation]

La différence qui existe avec les droits de l'homme c'est que l'on peut appliquer assez facilement des critères discernables qui s'appliqueront ou ne s'appliqueront pas, par exemple au logement. C'est une question de recherche des faits par un tribunal, quasi-judiciaire etc. . . qui finira par se traduire par une décision applicable sur le plan judiciaire si nécessaire. C'est vérifiable et applicable en ce sens. Tandis que, par exemple, toute la question de l'éducation bilingue ne peut pas devenir obligatoire sans qu'une mesure législative ne vienne fournir les professeurs nécessaires et l'argent pour une éducation bilingue. C'est pourquoi, je pense qu'il n'y a donc aucune raison pour laquelle nous n'aurions un préambule ou une autre partie distincte définissant certains objectifs de bien-être social et économiques, mais j'estime que ce sont simplement là des buts à poursuivre, des objectifs, mais, qu'on ne peut pas les rendre obligatoires à ce titre.

M. Allmand: Les étudiants en droit d'Halifax estiment qu'une déclaration des droits de l'homme devrait reconnaître l'égalité des femmes?

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Jusqu'où peut-on aller dans ce domaine?

M. Allmand: Ils trouvent insuffisantes nos propositions actuelles. Il y a, vous le savez, ce mouvement de la libération des femmes qui demande l'égalité complète.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Tant qu'il ne s'agira pas de la même identité.

M. Allmand: On s'est demandé s'il fallait intégrer la cause des femmes et si les taux de salaires devaient s'appliquer aux femmes aussi bien qu'aux hommes, de façon à garantir l'égalité. Avez-vous eu l'occasion de traiter certaines de ces propositions relatives à la garantie de l'égalité des sexes dans la constitution. Le mouvement de libération des femmes ne badine plus. Nous attendons maintenant le rapport de la Commission royale sur le statut de la femme.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): L'égalité deviendrait-elle un but?

M. Tarnopolsky: D'abord, il s'agit de savoir comment appliquer la phrase que nous avons actuellement dans le bill des droits de l'homme, et qui a été proposée—le droit de l'individu à une protection de la loi égale—compte tenu d'une autre clause relative à l'égalité devant la loi. En vertu de l'une ou de l'autre, on saurait trouver des applications aux deux sexes. En Ontario, le code des droits de l'homme initial portait, en autres facteurs d'exclusion relatif à l'emploi etc., le sexe. Par la suite, on s'est rendu compte que la promotion de parité de salaire et d'occasion était mieux servie si cette disposition était incluse dans la loi et de la faire respecter par les inspecteurs mêmes qui visitaient les établissements pour d'autres normes d'emploi—parité de salaire et d'occasion d'emploi.

Quant au libellé, le bill des droits de l'homme actuel aussi bien que tout bill futur qui décrète les droits de l'individu à l'égalité et la protection égale devant la loi doit, sans contredit, comprendre l'égalité des sexes. Nous en revenons à la question de l'efficacité. Dans ce domaine de la discrimination, en plus des idées incluses dans le bill des droits, il faut des mécanismes propres à son application.

[Texte]

ideals that you put in an entrenched bill of rights, one needs administrative machinery to enforce it.

Mr. Allmand: This is a question that was raised in Manitoba and I thought it was a very serious one. An Indian or a Métis said he was opposed to the entrenched bill of rights because he says the rights today are the privileges of tomorrow, or something like that. It is unfortunate that we do not have the evidence. I cannot even remember the name of this witness. I have not got his exact arguments because it takes so long for the transcripts to be made up, but he was arguing for example that if we entrench rights as they are seen today, we make Indians and Negroes and Métis and everybody equal. His argument would be that if you do that, or if you had done that, this may lead to the disappearance of the Indian people. It would destroy them and leads to the white majority completely overwhelming them because of that type of constitutional revision.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It may happen to women too.

Mr. Allmand: The women could overwhelm the men. I do not have his exact arguments to put before you. He discussed this and it got down to the inflexibility of entrenched bills of rights. The argument where we considered rights changed. Rights are not forever and a day and beautiful. He thought that if you translated the things that you thought were rights, 50 years ago it would have lead to a lot of injustices and evils in his opinion as a member of a minority group.

Senator Forsey: It did in the United States.

Mr. Allmand: I believe that is right. I have just run up against an expert in this field and I wish I had not.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I just add to that? That is one of the reasons Indian booklets use the title or subtitle of equality plus or something like that. Mere equality is not enough. They have got to have something beyond that.

The Joint Chairman (Lamontagne): Would this "plus" mean the right to be equal and also to be different?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think it probably means that, but I think it also demands a greater share of jobs for example and that kind of thing than would perhaps be strictly allowed for on a proportionate basis.

Dean Tarnopolsky: Of course this is one of the real problems I do not know the answer to. This whole question of whether a person can be more than equal under a provision such as "equality before the law". In fact I must say that I am inclining more and more to the deletion, from any future bill of rights, of phrases such as "equality before the law" and "due process of law". These are so vague and so broad and have been interpreted so many different ways. We can put the same protection in more explicit form. The question still arises whether the liquor provisions in the Indian Act were not in fact put in as special protection for the Indian. There may have been an argument along this line at one time but it is clearly dangerous in a subsequent period. I am not sure that the entrenchment of a bill of rights freezes the rights at any time. After all, the American bill is a good illustration.

The American Bill of Rights has not been amended since 1792 except for the addition of the thirteenth, fourteenth

[Interprétation]

M. Allmand: Cette question, fort sérieuse à mon avis, a été soulevée au Manitoba. Un Indien, ou un Métis, s'opposait à cette disposition dans le bill des droits, alléguant que les droits d'aujourd'hui sont les privilèges de demain. Il est malheureux que nous n'ayons pas de preuve. Je ne me souviens même pas du nom de ce témoin. Il prétendait, par exemple, que si nous garantissons des droits comme nous les concevons aujourd'hui, nous rendons tous les individus égaux, les Indiens, les Noirs, les Métis et les autres. Ainsi, poursuivait-il, nous amènerions la disparition des Indiens. Cela les détruirait, et de ce fait, ils seraient écrasés par la majorité blanche.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Il pourrait aussi en être ainsi des femmes.

M. Allmand: Les femmes pourraient dominer. Je n'ai pas le texte en main, mais il revenait à la rigidité du bill des droits de l'homme garantis. L'argumentation selon laquelle nous considérons les droits modifiés. Ils ne sont pas éternels. Selon lui, ce qui semblait bon il y a cinquante ans, pourrait aujourd'hui entraîner beaucoup d'injustice pour une minorité.

Le sénateur Forsey: Il en a été ainsi aux États-Unis.

M. Allmand: C'est exact. Je me heurte à regret à un expert dans ce domaine.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puis-je ajouter que c'est pourquoi la brochure sur les Indiens est intitulée: «l'égalité et plus». L'égalité ne suffit pas: il faut plus.

Le coprésident (M. Lamontagne): Par ce plus, doit-on entendre le droit d'être égal tout en étant différent?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, probablement, mais il s'agit aussi de plus d'emploi, etc., attribués proportionnellement.

M. Tarnopolsky: C'est là, bien sûr, l'un des problèmes réels. J'ignore la réponse; comment quelqu'un peut-il être plus égal, en vertu des dispositions «d'égalité devant la loi». J'ai, de plus, tendance à exclure des phrases comme l'«égalité devant la loi», et la «procédure légale conforme», phrases vagues, générales, qui prêtent à interprétation contradictoire. On pourrait, au sujet de la protection, stipuler de façon plus explicite. Mais on se demande encore si les dispositions sur l'alcool dans la loi sur les Indiens visent à protéger les Indiens. Il en fut peut-être ainsi, à un moment donné, mais elles deviennent dangereuses plus tard. Je ne crois pas qu'en aucun temps le bill des droits de l'homme gèle les droits. On en trouve aux États-Unis un bon exemple.

Le bill des droits des États-Unis n'a pas été modifié depuis 1792 sauf pour ajouter les 13^e, 14^e et 15^e amendements, après la guerre civile. Et ces mêmes modifications n'ont pas modifié les dispositions antérieures, partie du

[Text]

and fifteenth amendments at the end of the Civil War. Even those amendments did not amend the earlier provisions which were part of the Bill of Rights. You have had an evolution of interpretation in this time. There is a bit of a danger in Canada to the extent that the Supreme Court was strictly bound by precedent. There are clearly certain risks involved. There is the risk that a Canadian Supreme Court in applying the bill of rights in one age—if not prepared to overrule itself or reinterpret if they want to get away with it in a subsequent age—could put us in a strait jacket. I think it is a risk we could take. To finish off with the American example, I think that one has to recognize that the American Supreme Court has been able to keep their bill of rights up to date despite no change in wording since 1792.

Senator Forsey: There was a considerable time lag though, surely Dean Tarnopolsky, in the interpretation of the American Bill of Rights by the Supreme Court. I suppose this is partly a subjective judgment, but it seems to me that for a very long time, the Bill of Rights in the United States, as interpreted by the Supreme Court of the United States, was a rather serious roadblock to what some of us at least would have considered a rather modest degree of social progress.

Dean Tarnopolsky: I clearly have to agree with you as far as the question of a substantive due process interpretation is concerned which lasted from 1890 to 1937 or thereabouts. I think this is one of the major criticisms of the inclusion of the "due process" clause in the American Constitution or any subsequent constitution and it is one of the major risks we run. However, it is sometimes overlooked in this argument that a tremendous number of statutes were upheld as valid during this time.

• 1640

The Brandice Brief was first submitted about 1902, certainly by 1910 was accepted, which was a very short time after the real application of the substantive due process interpretation, at the most, two decades probably less than that, and with the beginning of the submission of the Brandice Brief a tremendous number of state statutes were, in fact, upheld as being valid even though they were of a social welfare nature.

The other thing is that without a bill of rights the Canadian Supreme Court or the judicial committee of the Privy Council held invalid all sorts of the Bennett new deal legislation, the Board of Commerce Act in 1920, so I am not sure that at this time without a Bill of Rights our judiciary would not have done about the same thing. Then, one turns to say, the Trade Union legislation. Without a Bill of Rights the British judiciary and the Canadian judiciary were about as effective as any American Supreme Court in really uninterpreting any protection that was passed for the trade unions.

Senator Forsey: But surely on very different grounds if you had had a Bill of Rights there you might have had a further rule. I certainly hold no brief for the judicial committee of the Privy Council. Those old rascals, as my old friend Mr. Kahan, used to call them, but...

[Interpretation]

bill des droits. Il y a eu évolution de l'interprétation. Il est dangereux au Canada, vu que la Cour suprême est liée strictement par les précédents. Il y a certains risques.

On risque, par exemple, que la Cour suprême du Canada, en appliquant le bill des droits de l'homme à une certaine époque où—si on n'est pas prêt à réinterpréter ou à s'éloigner à une date ultérieure—pourrait nous placer dans une camisole de force. C'est un risque que nous pourrions courir. Pour revenir à l'exemple américain, il faut reconnaître que la Cour suprême des États-Unis a pu tenir à jour le bill des droits de l'homme, sans qu'aucune modification de libellé depuis 1782.

Le sénateur Forsey: Mais il s'est produit, sénateur Tarnopolsky, un certain retard dans l'interprétation du bill des droits de l'homme par la Cour suprême aux États-Unis. C'est peut-être un jugement subjectif, mais il m'a semblé que, pendant longtemps, le bill des droits aux États-Unis, tel qu'interprété par la Cour suprême des États-Unis, bloquait beaucoup ce qui nous semblait être la réalisation du progrès social.

M. Tarnopolsky: Je dois en convenir avec vous: quant à ce processus d'interprétation substantielle, qui a duré de 1890 à 1937, ou à peu près. C'est là, je crois, l'un des arguments principaux que l'on peut soulever contre l'inclusion de la «procédure propre»—clause qui figure à la Constitution des États-Unis—ou de toute autre constitution postérieure, et c'est là l'un des risques les plus importants que nous courons. Toutefois, on ignore parfois dans la présente argumentation que nombre de statuts ont été accrédités durant ce temps.

Le mémoire Brandice a été d'abord présenté vers 1902 et fut certainement accepté vers 1910, ce qui est peu de temps après l'application réelle de l'interprétation positive et régulière de la loi soit au plus deux décennies, peut-être moins. A ce moment-là, un nombre considérable de statuts d'état sont devenus valides, même s'ils traitaient de problèmes de bien-être social.

Deuxièmement, comme il n'y a pas de Charte des droits de l'homme, la Cour suprême du Canada ou le Comité juridique du Conseil privé ont déclaré comme étant non valides toutes sortes de nouvelles lois présentées par Bennett, dont la Loi sur la Chambre de commerce en 1920. Donc je ne sais si à cette époque, sans Charte des droits de l'homme, nos tribunaux n'auraient pas agité de la même façon. Jetons maintenant un coup d'œil sur les lois concernant les syndicats ouvriers. Sans une Charte des droits de l'homme, les tribunaux de l'Angleterre et du Canada étaient aussi peu efficaces que toute Cour suprême des États-Unis à réellement interpréter toute protection adoptée envers les syndicats ouvriers.

Le sénateur Forsey: Mais sûrement, d'un tout autre point de vue, si une Charte des droits de l'homme avait existé, d'autres règlements auraient été adoptés. Je n'ai aucun ressentiment à l'endroit du Comité juridique du Conseil privé. Ces vieux chenapans, comme mon bon ami, M. Kahan, avait l'habitude de les appeler, mais...

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The stepfathers, as you call them.

Senator Forsey: Yes, the stepfathers of Confederation. However, it does seem to me that it is arguable. I do not want to appear as simply opposing a bill of rights, not at all, but it does seem to me it is arguable at least that if you had had a bill of rights on something like the American plan you might have had a further series of grounds on which these learned law lords might have held up things that again some of us would have wanted and were rather necessary.

Dean Tarnopolsky: Mr. Chairman, it is the typical social science problem and neither of us can prove it. All I can say is that this is 1970. We have not passed through that period and both we and the Americans are quite aware of the problems with the substantive interpretation. Even without a redrafting of that part—I am inclined to think that it should not be drafted as a due process clause in any case—I cannot really see our judiciary being quite that blind, but perhaps this is faith of a certain sort. If one were to briefly refer to the due process laws in the matter of the text of the Bill of Rights, I think really one has to recognize that the American due process clause has continuing validity really as a measure of procedural fairness and now, apart from its substantive interpretation, is probably synonymous with our own terms such as rules of natural justice or rules of fundamental justice which have received judicial interpretation in Canada and the United Kingdom. I think for our purposes this is much more explicit and personally, if I were in a position to recommend, I would recommend that where we have a due process clause instead we use terms more precise which would give us the same general protection in addition to the other protections which we explicitly set out as we presently do in detail in Section 2 of the Bill of Rights.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I wonder if your objection, Senator Forsey, is as strong now since the old rascals have been eliminated.

Senator Forsey: I am not going to worry about them anymore. The only question I would like to ask at this point is whether Dean Tarnopolsky would agree that not only in the matter he has mentioned, but generally the precise drafting of the terms of a bill of rights is immensely important and you have to be extraordinarily careful that you do not slip in something which judges with an inarticulate major premise derived from a preceding age may not interpret in a way quite different from what you expected and hoped.

Dean Tarnopolsky: There are in the present Section 1 of the Canadian Bill of Rights a number of very general clauses and they have them in Section 2 which I think were included almost because it was thought that they had to be in any Bill of Rights that came out. I am no longer so sure that they are or, at least, that they could not be improved by substituted wording.

The Joint Chairman (Mr. MacGulgan): The present Canadian Bill of Rights does not contain a substantive due process clause and no such clause is proposed by the federal government. I take it that you are clearly opposed to the inclusion of any such clause, but I understand as well you suggested that we could do better than a procedural due

[Interprétation]

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Nos Pères, si l'on peut dire.

Le sénateur Forsey: Oui, les Pères de la Confédération. Toutefois il me semble qu'il y ait là matière à discussion. Je ne voudrais pas que l'on s'imagine que je m'oppose à une Charte des droits de l'homme, pas du tout, mais il me semble que l'on puisse supposer que si nous avions eu une Charte des droits de l'homme, semblable à celle qui est reconnue aux États-Unis, les juges éminents de notre pays auraient eu de plus amples raisons de maintenir des droits, que certains d'entre nous désiraient et qui étaient assez nécessaires.

M. Tarnopolsky: Monsieur le président, c'est là un problème typique de science politique et ni l'un ni l'autre ne pouvons le prouver. Tout ce que je peux dire c'est que nous sommes en 1970. Nous n'avons pas encore traversé cette étape et ici comme aux États-Unis, nous sommes fort au courant des difficultés quant à l'interprétation positive de la loi. Même sans nouvelle rédaction du texte, ce qui à mon avis n'est pas nécessaire, je ne pense pas que notre pouvoir judiciaire soit si aveugle que cela; je pêche peut-être là par abus de confiance. Mais si on voulait se référer aux lois régulières quant au texte de la Charte des droits de l'homme, il semble qu'il nous faut reconnaître que l'application régulière de la loi aux États-Unis a une validité continue comme étant une procédure équitable et indépendamment de son interprétation positive est probablement synonyme de nos lois de justice naturelle ou fondamentale qui ont reçu une interprétation juridique au Canada et au Royaume-Uni. Le texte en est beaucoup plus explicite et si j'étais en mesure de faire des recommandations, je dirais qu'au lieu de s'en tenir à l'application régulière de la loi, il nous faudrait utiliser des termes plus précis qui nous donneraient autant de protection que celle que l'on donne de façon détaillée dans l'article 2 de la Charte des droits de l'homme.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je me demande si vos objections, sénateur Forsey, sont les mêmes depuis que ces «vieux chenapans» sont disparus.

Sénateur Forsey: Je ne me préoccuperais plus jamais de ceux-là. J'aimerais savoir si le doyen Tarnopolsky est d'accord sur le fait que de façon générale la rédaction précise d'une Charte des droits de l'homme soit très importante. Il faut être des plus prudents afin de ne pas laisser figurer dans le texte quoi que ce soit, qu'un juge, ayant des notions vagues fondées sur des choses qui nous viennent d'une autre époque, puisse interpréter d'une façon très différente de ce que nous attendions et espérons.

M. Tarnopolsky: Il y a dans l'article 1 de la Charte des droits de l'homme actuelle, un certain nombre d'articles très généraux, qui se retrouvent aussi à l'article 2; ces articles ont été inclus parce qu'on pensait que ceux-ci devaient faire partie de n'importe quelle Charte des droits de l'homme. Je ne suis plus si sûr que le texte pourrait être amélioré en lui substituant d'autres expressions.

Le coprésident (M. MacGulgan): La Charte canadienne actuelle des droits de l'homme ne renferme pas d'article positif et régulier et aucun article de ce genre n'a été proposé par le gouvernement fédéral. Je crois que vous vous opposez fermement à l'inclusion d'un tel article, mais par ailleurs, vous avez dit que l'on pouvait faire mieux que d'inclure un article régulier procédural. Pourriez-vous

[Text]

process clause. Would you care to state more fully how you would approach that problem?

Dean Tarnopolsky: Just briefly, I am not sure that our present clause in Section 1(a) of the Bill of Rights might not in its present wording be interpreted substantively. I am inclined to think that our courts will not do it. However, the wording is really no different than the wording in the American Constitution and is subject to it.

I think one of the things that one must do is at least separate the protection that is provided now in that sort of a clause for property from the protections that we want to put in for the questions of life and, more particularly, liberty in two separate clauses, which is really the proposal which you have in the federal White Paper, I think, *The Constitution and The People of Canada*. I think that is most important.

Similarly I would suggest the inclusion of the clause "the right of the individual to equality before the law and the protection of the law" is the one which is raising a number of questions including most recently the Smythe Case in Toronto. I will say no more than that because it is *sub judice*. However, I think that the difficulties that arise in a case such as that do illustrate that this is a clause which is too broad, too vague, and I think we should include something else. Besides, it is also, I think, the clause which people have mistakenly taken as the basis for protection against discrimination and the fact is that unless a bill of rights is entrenched I think in this country the right of equality of access has been held to be within provincial jurisdiction except for certain employment situations and, of course, the Northwest Territories. The inclusion of a clause such as that gives the mistaken impression that the Bill of Rights protects against discrimination whereas that clause as such has not been interpreted as having anything to do with it. So for those reasons I would think there is reason to change this.

I think one of the things that is not included in our present Bill of Rights and which clearly should be—the whole issue has been raised with some importance recently—is the question of search and seizure.

Then, finally, our Bill of Rights makes no real indication of possible means of enforcement of any of these. In other words, is the enforceability of the Bill of Rights to result, let us say, in a criminal case, in a quashing of a conviction? Is it to result in the judge ordering a new trial? What are the circumstances, in other words, what redress does the accused have? Suppose all the evidence is there, sufficient to convict him, but his house was entered without warrant, in other words, illegality on the part of the police. I think our Bill of Rights is just insufficiently clear on the remedies available and how they should be applied.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Lamontagne.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I have only two questions. Would you favour the extension of the Bill of Rights to cover the rights of groups as we did in the hate literature bill, for instance?

Dean Tarnopolsky: I do not think the question of hate literature is one that can be solved through a Bill of Rights as such because, as you know, the American Bill of Rights is one that seems to broach no exceptions. It says Congress shall make no law abridging freedom of speech, but the

[Interpretation]

now dire plus clairement comment vous aborderiez ce problème?

M. Tarnopolsky: Et bien brièvement, je ne suis pas sûr que le présent article 1 (a) de la Charte des droits de l'homme ne pourrait pas, de par le texte actuel, être interprété de façon positive. Je pense que nos tribunaux ne l'interpréteront pas ainsi. Toutefois, le libellé n'est pas tellement différent de celui qui figure dans la Constitution des États-Unis et en subit l'influence.

L'une des choses à faire, c'est de distinguer la protection qui existe à l'égard de la propriété, de la protection en ce qui a trait à la liberté; il faudrait rédiger deux articles distincts quant au droit à la liberté, ce que de fait recommande le Livre blanc, intitulé, «La Constitution canadienne et le citoyen», ce qui me paraît des plus important.

De façon semblable, je pense que le fait d'inclure un article assurant à l'individu égalité et protection devant la loi, a soulevé de nombreuses questions entre autre la cause Smythe à Toronto. Je n'en dirai pas davantage, car l'affaire est encore *sub judice*. Mais les difficultés qui se présentent dans une cause comme celle-là illustre bien que cet article est trop général et trop vague; on devrait y ajouter autre chose. Cet article a été souvent considéré à tort comme la protection fondamentale contre la discrimination et à moins qu'une Charte des droits de l'homme comprenne un article en ce sens, je pense qu'au Canada un accès égal à un emploi sera toujours, comme par le passé, considéré comme étant de juridiction provinciale, sauf dans les Territoires du Nord-Ouest. Alors si nous incluons un article comme celui-ci, on nous donne l'impression erronée que la Charte protège de la discrimination, alors que cet article n'a pas été interprété de quelque façon en ce sens. Alors pour toutes ces raisons, je pense qu'on devrait apporter des changements à cet article.

Une chose qui n'est pas comprise dans la Charte actuelle et qui devrait l'être, c'est toute la question soulevée récemment, soit la question des perquisitions et des saisies.

Finalement, notre Charte des droits de l'homme n'indique vraiment pas des moyens réels pour appliquer ces mesures. En fait, est-ce que la mise en vigueur de la Charte pourrait, dans une cause criminelle, avoir comme résultat l'annulation d'un jugement ou une condamnation? Le juge devra-t-il demander la tenue d'un nouveau procès? Quel recours l'accusé peut-il avoir? Disons que les preuves sont suffisantes pour le condamner, mais les policiers ayant pénétré chez lui sans mandat de perquisition, je pense que notre Charte est juste assez peu claire sur les remèdes à apporter dans de telles situations et sur la façon de les appliquer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Lamontagne.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je n'ai que deux questions à poser. Seriez-vous en faveur d'étendre la portée du texte de la Charte des droits de l'homme en vue de couvrir les droits des groupes, comme on l'a fait dans le texte de la Loi sur la propagande haineuse?

M. Tarnopolsky: Très sincèrement, je ne pense pas que la question de la littérature haineuse puisse être résolue par une Déclaration des droits de l'homme en tant que telle, car la Déclaration des droits de l'homme des États-Unis, par exemple, ne fait aucune exception à cet égard. On y dit

[Texte]

judiciary in the United States has nevertheless upheld as valid obscenity legislation, certain sedition acts and so on.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): They have also upheld hate literature legislation in Illinois. By a five to four vote, this very type of legislation was upheld.

Dean Tarnopolsky: When very explicit, this is not void for vagueness.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan) : Yes.

Dean Tarnopolsky: I think as such the judiciary will still have to set limits to what is freedom of speech. A Bill of Rights cannot do that for you. However, the other question of whether or not group protection, I do not think hate literature is necessarily only a group protection question, it involves the question of speech, but let us say, the questions of language, linguistic rights, I feel should appear in a separate document. In other words, I am not saying it should be lesser or greater, I am merely saying it should be a separate document because of a fundamental distinction, I think, between what are known as human rights, a bill of rights and group rights which is difficult to reconcile and that fundamental distinction being that the importance of a Bill of Rights is that everyone be treated the same.

• 1650

In other words, everyone can assert the right of freedom of speech or the right to counsel regardless of his membership in a particular group in society, whereas particularly the rights arising out of language, as an example, and culture are rights which are asserted because a person is a member of a certain group. There is this fundamental contradiction in the basis of the assertion of these rights which I find perhaps jurisprudentially incompatible in the one document and, therefore, I think should be separated into different parts.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): There is no great objection to having this kind of separation if the Bill of Rights is more or less like other pieces of legislation, but if the Bill of Rights is entrenched in the Constitution and the other rights are provided by ordinary legislation, then, these other rights seem to be second-class rights.

Dean Tarnopolsky: I am not saying that they should not, for example, be entrenched. I think they could be entrenched in the same way that a bill of rights can be entrenched. All I am saying is it should be separate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If you had a constitution, for instance, containing general provisions, the linguistic provisions could be in that part of the constitution, but not specifically in the bill of rights part.

Dean Tarnopolsky: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This would meet the distinction that you have in mind.

Dean Tarnopolsky: That is right, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Both would be equally entrenched in the Constitution.

[Interprétation]

que le Congrès ne décréterait aucune loi sur la liberté de parole mais les tribunaux américains ont néanmoins maintenu comme valides, les lois sur l'obscénité, certains actes de sédition et le reste.

Le coprésident (M. MacGuigan): On a aussi maintenu, dans l'Illinois, les lois sur la propagande haineuse par un vote de cinq contre quatre voix.

M. Tarnopolsky: Lorsque ces lois sont très explicites, il n'y a pas de place pour les expressions vagues.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Tarnopolsky: En tant que tel le pouvoir judiciaire devrait continuer à imposer des limites à la liberté d'expression. Une Charte des droits de l'homme ne peut pas le faire. Mais quant à la question de la protection des groupes, les lois sur la propagande haineuse ne sont pas nécessairement une protection de groupes; la question des droits linguistiques devrait faire l'objet d'un document distinct. Autrement dit, je ne donne pas plus d'importance à une question qu'à l'autre, mais celle-ci devrait figurer dans un document distinct, car il y a une distinction fondamentale entre ce qu'on appelle les droits de l'homme, une Déclaration des droits de l'homme et les droits des groupes qu'il est difficile de concilier. Cette distinction fondamentale est qu'une Déclaration des droits de l'homme garantirait les droits de chacun à être traité de la même façon.

Autrement dit, chacun doit avoir le droit de la liberté de parole, le droit à conseil, indépendamment de son appartenance à un groupe particulier de la société. Un exemple, c'est surtout celui qui découle des droits linguistiques; il y a alors une contradiction fondamentale dans l'affirmation de ces droits et je pense que juridiquement, on ne peut pas les réunir dans un même document, il faudrait donc les séparer.

Le coprésident (M. Lamontagne): Il n'y a pas beaucoup d'objections à ce genre de division. Si la Déclaration des droits de l'homme est plus ou moins comme les autres mesures législatives, mais si elle fait partie de la Constitution et que les autres droits sont traités dans une autre mesure législative, ces droits pourraient être des droits de second ordre.

M. Tarnopolsky: Je ne prétends pas qu'ils ne devraient pas y être inclus. Ils pourraient y être inclus de la même manière que la Déclaration des droits. Ce que je veux dire c'est qu'ils devraient être l'objet d'un document distinct.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les dispositions linguistiques pourraient être insérées dans telle ou telle partie de la Constitution mais pas spécifiquement dans la Déclaration des droits de l'homme.

M. Tarnopolsky: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela suffirait à faire la distinction à laquelle vous songez.

M. Tarnopolsky: Oui, c'est cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les deux pourraient être insérés dans la Constitution.

[Text]

Dean Tarnopolsky: Yes, exactly and for that matter, if it were deemed more important in these circumstances, one could put that one operates notwithstanding the other or, of course, the other solution is the one that I raised in answer to Mr. Allmand's question that if one puts it in the directive principles of state policy, if one were to call it that and there were the two separate documents, one dealing with whatever group rights there are entrenched in the country and one dealing with human rights entrenched in the Constitution, it is possible to indicate the way in which the judicial decision should go on the basis of the ideals in the Constitution.

Mr. Allmand: May I ask a supplementary to this question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Certainly.

Mr. Allmand: If you were to have a separate part in the Constitution entrenched by linguistic rights, do you see also the possibility for having entrenched rights for the two aboriginal groups, the Indians and the Eskimos. It has been suggested during our hearings that they, as groups, should have special considerations in the Constitution to protect their existence.

Dean Tarnopolsky: I would not want to go into the question of the special rights of native peoples. It is just not a field I know enough about, but all I would say is that a constitutionally entrenched bill of rights does not preclude entrenchment of other protections of a different sort.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Lamontagne, did you have another question?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): My last question was mostly from an information point of view. I cannot recall, really, what was the basis in the Roncarelli case, the basis of the court's decision to condemn Duplessis on that matter. Was this on constitutional grounds or do you remember?

Dean Tarnopolsky: Most of us who teach constitutional law include it in our constitutional law course, but, of course, this is part of the problem and I do not want to go too far into that. One of the problems that would arise in trying to divide the Supreme Court into a constitutional court and a Supreme Court dealing with civil law or common law is that that case, although dealing, shall we say, exclusively with the civil law of Quebec, is really a constitutional law case. The interpretation, as I recall it and I have a man who is in an excellent position to correct me if I am wrong so I will charge forth boldly, essentially was that the protection provided statutorily for Mr. Duplessis was a protection in his office and that his action vis-à-vis Mr. Roncarelli was an action that he took outside his office and, therefore, he was not protected under the special procedural protection involved. If you wish, the rationalization used for this that he acted outside his powers was one put on a general basis that we operate our public law in Canada, Quebec and federal and the other provinces is one that recognizes the rule of law. Under the rule of law, one is presumably as a public officer, as subject to the law as anyone else. Therefore, if you act outside your duties and you cause someone wrong, at that point that person has a right to claim.

There is a rather interesting part of it which may not apply to the common law provinces and that is that under the Quebec law of delict, as you know, Senator, one does not have to show that one suffered a specific tort, but one

[Interpretation]

M. Tarnopolsky: Oui, et selon les circonstances, on pourrait les invoquer les uns ou les autres, la solution que j'ai proposée tout à l'heure répond à cette question de M. Allmand. Ce n'est que si l'on y inclut les principes directs de la politique de l'État qu'il faudrait deux documents séparés, l'un traitant des droits des groupes et l'autre des droits de l'homme inclus dans la Constitution; il serait possible d'indiquer dans quel sens il faudrait prendre les décisions en tenant compte de la Constitution.

M. Allmand: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement.

M. Allmand: Si vous y incluez les droits linguistiques, ne pensez-vous pas qu'on pourrait également y inclure les droits relatifs aux deux groupes autochtones, les Indiens et les Esquimaux. Il devrait y avoir place pour ces groupes dans la Constitution pour leur protection comme cela a été suggéré au cours des auditions.

M. Tarnopolsky: Je ne voudrais pas m'occuper maintenant des droits spéciaux des indigènes, ce n'est pas mon domaine, mais je dis que l'inclusion dans une Déclaration des droits de l'homme n'empêche pas l'inclusion de dispositions pour d'autres différents droits.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Lamontagne, avez-vous d'autres questions?

Le coprésident (M. Lamontagne): Ma dernière question était plutôt une demande de renseignements. Je ne me souviens pas exactement dans l'affaire Roncarelli quelle était la base de la décision rendue par les tribunaux qui ont condamné Duplessis. Était-ce pour des raisons constitutionnelles, vous en souvenez-vous?

M. Tarnopolsky: Pour la plupart d'entre nous qui enseignons le droit constitutionnel, nous y incluons ce genre de cours, mais cela fait partie du problème et je ne veux pas m'étendre sur le sujet. Un des problèmes qui pourraient survenir, c'est une division des pouvoirs de la Cour Suprême qui deviendrait tribunal constitutionnel et tribunal de droit commun; dans ce cas, même s'il s'agissait exclusivement de la loi civile de Québec, s'agissait-il vraiment d'un cas de droit constitutionnel. L'interprétation selon mes souvenirs était la suivante: c'était que la protection assurée par les statuts à M. Duplessis était une protection dans la limite de ses fonctions et que ce qu'il a fait à l'égard de M. Roncarelli a été une action en dehors de son bureau, de sa fonction et que, par conséquent, elle ne tombait pas sous la protection de la loi. La décision a été basée sur le fait que de sa part il y avait eu abus de pouvoirs et que nous appliquons la loi publique au Canada, qu'il s'agisse de la loi fédérale ou de la loi provinciale. En vertu de la loi, en tant que fonctionnaire public, on est tout aussi passible de loi que n'importe qui. Par conséquent, si l'on agit en dehors de ses fonctions et que l'on cause du tort, la personne lésée a le droit de se plaindre.

Il y a également un aspect intéressant, en vertu de la loi du Québec, la personne n'a pas à prouver qu'elle a subi tel ou tel tort, mais tout simplement, si en fait, elle a subi un tort, elle a droit à des dommages-intérêts alors que le droit commun des provinces prévoit la nécessité de préciser et

[Texte]

suffered wrong in the circumstances and the other person acted unjustifiably, therefore, one has the right to damages. Under our common law system, with the necessity of showing that one suffered a specific tort, I am not sure that it would apply as simply. I am quite sure there would be means whereby the court could. However, it was therefore bound up quite exclusively with the Quebec civil code and another specific statute—I cannot recall its name—dealing with Crown officers. However, at the same time is a constitutional case because it deals with the whole question of an office holder acting for a purpose not connected with the legislation and, therefore, acting outside his sphere and, therefore, not protected.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you have anything to add to this?

Senator Forsey: There are a number of points I would like to raise, but I do not want to preclude the senior members of the Committee from raising...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): If you think it is important.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Prud'homme.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Mr. Prud'homme can go ahead.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Forsey.

Senator Forsey: First of all, with regard to the business of linguistic rights, I was very interested in what Dean Tarnopolsky said about putting them possibly in a separately entrenched part of the Constitution. It seems to me there is much to be said for that partly for the reasons that he mentioned and partly because there might have to be rather different means of enforcing them. It seems to me that in some instances there might be difficulty in judicial enforcement. There is, after all, some entrenchment of certain linguistic rights, a very modest entrenchment to be sure, in Section 133 of the British North America Act and there is entrenchment, a quite ineffective entrenchment as it turned out, of certain denominational educational rights in Section 93 and the corresponding sections of the Manitoba, Saskatchewan, and Alberta Acts. As it turned out, as I said, the corresponding section of the Manitoba Act was ineffectual in the one case in which there was an attempt to use it, but conceivably, it seems to me, you might have some kind of special form of implementing, some special kind of sanction for linguistic rights embodied in an entrenched part of the Constitution.

I would like to say, Mr. Chairman, that I was very pleased today, not only that we had Dean Tarnopolsky here, but also that he made the case he did for an entrenched bill of rights because I have been rather horrified by the smugness of many common law lawyers with the existing situation in regard to fundamental rights and liberties. I read some time ago a pronouncement, a paper I think, delivered to the learned society by a law professor in Alberta, if my memory serves. I have forgotten his name in which he virtually said, "All is for the best and the best of all possible common law of worlds and we just do not need to worry about these things." I have come up against this again and again with some very eminent common law lawyers who regard it as a peculiar eccentricity on the part of the present Prime Minister that he is so interested in an entrenched bill of rights. I have been inclined to say, "Well, wait a minute. Wait a minute. Wait a

[Interprétation]

de prouver le tort causé. Je ne pense pas que cela soit aussi simple. Mais je crois que le tribunal pourrait trouver des moyens. Par conséquent, cela se rapporte exclusivement au Code civil du Québec et un autre statut—je ne me souviens pas exactement du nom—qui avait trait aux fonctionnaires de la Couronne. Mais toute la question était un cas constitutionnel, car il s'agissait d'un fonctionnaire agissant en dehors de ses fonctions sans rapport avec la loi et dans ce cas, il n'était pas protégé.

Le coprésident (M. Lamontagne): Avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

Le sénateur Forsey: Je voudrais soulever certains points, mais je ne voudrais pas empêcher d'autres membres inscrits avant moi de prendre la parole...

Le coprésident (M. Lamontagne): Si vous pensez que c'est important.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Prud'homme.

Le coprésident (M. Lamontagne): Monsieur Prud'homme, vous avez la parole.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Tout d'abord, en ce qui concerne le droit linguistique, je suis très intéressé par ce que M. Tarnopolsky a dit au sujet de la possibilité de les inclure dans une partie distincte de la Constitution. Il y a beaucoup à dire en faveur de cette solution en partie pour les raisons qu'il a indiquées et aussi parce qu'il faudrait des moyens plutôt différents de les appliquer. Il me semble que, sur le plan judiciaire, ce serait difficile à appliquer. Après tout, certains droits linguistiques sont inclus d'une façon assez timide dans l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du nord britannique et il y a aussi l'inclusion très peu efficace de certains droits d'enseignement confessionnels dans l'article 93 correspondant à certains articles des lois du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Je le répète, à l'usage l'article correspondant de la loi du Manitoba s'est révélé très peu efficace, chaque fois qu'on a essayé de l'appliquer, mais on peut concevoir une manière spéciale d'appliquer certaines sanctions pour la protection des droits linguistiques et de les inclure dans la Constitution.

J'ai été très heureux aujourd'hui non seulement d'avoir le doyen ici, mais également d'entendre les arguments qu'il a invoqués au sujet de la Déclaration des droits, car j'ai été horrifié d'entendre les arguments de certains avocats au sujet de ces droits fondamentaux. J'ai lu il y a quelque temps un discours prononcé devant l'éminente société par un professeur de droit de l'Alberta dont j'ai oublié le nom; il disait: Nous avons le meilleur droit commun qui soit au monde et nous n'avons aucune raison de nous préoccuper de tout cela. J'en ai parlé à maintes reprises avec des avocats éminents qui considèrent qu'il s'agit là d'une marotte étrange du premier ministre, cette déclaration des droits. J'ai été tenté de dire, «Un moment je vous prie, pour commencer vous n'avez pas eu l'expérience de tout ce qui s'est passé dans la province de Québec. Le sénateur Lamontagne est au courant. J'y ai vécu moi-même pendant un certain temps et j'ai contribué à rendre les choses assez désagréables pour M. Duplessis. Vous n'avez pas

[Text]

minute. First of all, you people have not gone through what some of us went through with the Province of Quebec." Senator Lamontagne is familiar with this. I lived there for some time also and I had a certain part in making things unpleasant for Mr. Duplessis. "You have not gone through what we have gone through and, therefore, you cannot quite realize the kind of situation that can arise." It is by no means peculiar to the Province of Quebec because we have...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It was before Mr. Bennett's time.

Senator Forsey: —the example of Mr. Aberhart of blessed memory, and the Alberta Press Bill and other measures. When I raised questions about certain difficulties in connection with the bill of rights, I did not want to appear as simply opposing it because I have been, on occasion, in a position of defending the inclusion of some entrenched bill of rights against the objections of eminent common law lawyers. I did this with certain diffidence not being a lawyer myself, but I was not entirely convinced. I am delighted to have such high authority now for my misgivings and my doubts about the infallibility of some of these common law lawyers.

• 1700

A second question I wanted to raise, a minor one, was whether Dean Tarnopolsky had noted what I have seen some slight reference to in some of the English papers; it is the proposal to incorporate some kind of entrenched bill of rights in some kind of written constitution for Great Britain? I think there has been a Fabian Society pamphlet on the subject, has there not?

Dean Tarnopolsky: In fact I have a copy of their document with me.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): While you are looking, may I add that I believe it is also true that Britain has for some years been a signatory to a European convention which in effect subordinates the English Parliament at least in some respects to the jurisdiction of a European-wide court on matters of human rights.

Dean Tarnopolsky: Yes, actually I have a copy of a working paper involving arguments pro and con by various members of both the House of Lords and the House of Commons, and one of the questions that arises is if you draft a written bill of rights in the United Kingdom what sort of Constitution do you append it to? Interestingly enough, this was the sort of thing that arose in New Zealand when the proposal was made about three or four years ago. New Zealand was going to be the first country in the world, because England, of course, has the Bill of Rights, an Act of Settlement and so on, the first country in the world to have a written constitution consisting of a bill of rights, if nothing else, in writing. However, there is no question that the issue is arising and one of the issues raised is this whole question of entrenchment, and what manner of entrenchment can one introduce. The argument by those who seem to favour it really is that there are many statutes which are amendable, which have not been amended and the Bill of Rights can just as easily be added to as any other, but it is very much at the moment debated. I could not say anything more than that.

[Interpretation]

passé par toutes ces choses comme nous et vous ne pouvez pas comprendre la situation qui peut survenir. Ce n'est pas d'ailleurs particulier à la province de Québec parce que nous...

Le coprésident (M. Lamontagne): C'était avant le règne de M. Bennett.

Le sénateur Forsey: Nous avons l'exemple de M. Aberhart et du bill de l'Alberta sur la presse et d'autres mesures semblables. Lorsque j'ai posé des questions au sujet de certaines difficultés, je ne voulais pas paraître m'y opposer parce que j'ai été à l'occasion en faveur de l'inclusion dans une déclaration des droits contre les objections, présentées par d'éminents avocats de droit commun. Je l'ai fait avec une certaine hésitation n'étant pas moi-même un avocat, et je n'étais pas tout à fait convaincu. J'avais quelques doutes au sujet de l'infaillibilité de ces éminents juristes et je suis heureux de voir que je n'avais pas tout à fait tort.

Une deuxième question que je voudrais soulever est la suivante: le doyen Tarnopolsky a-t-il connaissance de ce que j'ai lu dans des journaux anglais au sujet d'une proposition d'inclusion d'une certaine déclaration des droits dans une Constitution britannique écrite? Je crois que la «Fabian Society» a publié un pamphlet à ce sujet, n'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: Oui, j'ai un exemplaire du document sur moi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pendant que vous consultez le document, je tiens à ajouter qu'il est également vrai que la Grande-Bretagne depuis quelques années a adhéré à une convention européenne qui subordonne le Parlement anglais, au moins dans certains domaines, à la juridiction d'une Cour européenne s'occupant de questions ayant trait aux Droits de l'homme.

M. Tarnopolsky: Oui, j'ai, en fait, un document de travail dans lequel sont exprimés les arguments favorables et défavorables des différents membres de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes. Une des questions qui se posent, c'est que si au Royaume-Uni l'on rédige une déclaration des droits, à quel genre de Constitution serait-elle annexée? Ce genre de question a été soulevée lorsqu'une telle proposition a été faite il y a trois ou quatre ans en Nouvelle-Zélande qui allait être le premier pays du monde, car l'Angleterre a déjà une Déclaration des droits, une Loi de succession au trône, mais la Nouvelle-Zélande serait le premier pays à avoir une Constitution écrite qui comporterait une déclaration des droits. Sans aucun doute, la question est soulevée et l'un des problèmes soulevés est celui d'inclure la déclaration garantie des droits dans une Constitution et comment procéder. Et l'argument de ceux qui semblent être en faveur de cette intégration est qu'il y a un grand nombre de statuts qui peuvent être modifiés et qui ne l'ont pas été, que la déclaration des droits pourrait aussi facilement être ajoutée que les autres; cette question est très discutée actuellement. Je ne pourrais pas en dire plus pour l'instant.

[Texte]

Senator Forsey: In the context of my arguments with some of my common law lawyer friends, I was struck by the fact that in Great Britain where surely the tradition of the common law was as powerful and as respected as it could possibly be anywhere in this country, there was apparently a respect-worthy body of opinion which said, "No, we are not satisfied. There are real problems here and something has to be done about them." They were not prepared to take an attitude of brushing the thing aside as something they did not like, therefore it did not exist.

I gather that Dean Tarnopolsky would not be necessarily in favour of an entrenched bill of rights quite as comprehensive as the one in the proposals of the Government of Canada at the Constitutional Conferences. Am I correct in thinking that?

Dean Tarnopolsky: No. I have felt that really the best approach might be two separate bills. I am inclined to think this is a proposal which is no longer going to be accepted by anybody, so I have quietly dropped it. I thought the best approach would be to have a relatively brief bill of rights setting out in language which school children can learn, this was one of the objects raised at one time, the definitions, the exceptions and the circumstances in which the judiciary could interpret.

Increasingly the British experience in drawing up bills of rights has been that as the rights proclaimed can obviously not be absolute but will have to be interpreted to the extent that we still continue to support at least some form of parliamentary sovereignty it is quite correct for Parliament in drafting a bill of rights to indicate directions to the courts of the exceptions that Parliament itself considers important enough to override the bill of rights in the circumstances. Therefore, I am actually in favour of a text which, in addition, let us say, to proclaiming freedom of religion, recognizes reality which is that it can be subject to the necessities of public health, public morality, public security and so on. This is the type of text I favour.

Senator Forsey: The actual proposals of the Government of Canada, as I read them, do not include economic rights. At any rate at this stage economic rights are something that perhaps are desirable but for the moment would not go into a bill of rights. Is that your reading of the proposed charter?

Dean Tarnopolsky: I am not sure that the intention was any more than to raise the fact that economic rights are not enforceable as such and that would perhaps have been placed in the preamble. I do not think the proposal as I see it was intended to preclude the possibility of including directive principles or whatever they be called.

Senator Forsey: No, but it did not actually propose to put in a classification of economic rights on the same basis as some of the others as I read it.

Dean Tarnopolsky: No, no. Right, and certainly I would have to agree with them. I do not think it is possible to do that. Incidentally, I think your example, Senator, of the linguistic rights raises the same thing. In other words, linguistic rights are not much good as such in a bill of rights unless one has a language ombudsman who is going to enforce certain of the provisions, unless you have the

[Interprétation]

Le sénateur Forsey: A la lumière de mes discussions avec certains de mes amis avocats s'occupant de Droit coutumier j'ai été frappé de voir qu'en Grande-Bretagne où la tradition du Droit coutumier est très forte et aussi respectée qu'elle peut l'être au Canada, apparemment il y a un corps d'opinion très respecté qui a dit: «Non, nous ne sommes pas satisfaits, il y a des problèmes dans ce domaine et il faut les résoudre.» Il n'était pas prêt à mettre cette question de côté, comme si elle n'existait pas parce qu'elle leur déplaisait.

Je suppose que le doyen Tarnopolsky ne serait pas nécessairement en faveur d'une déclaration garantie des droits aussi complète que celle contenue dans les propositions du gouvernement du Canada présentées au cours des conférences constitutionnelles. Ma supposition est-elle correcte?

M. Tarnopolsky: Non. J'ai pensé que la meilleure méthode serait d'avoir deux bills distincts. Je suis enclin à penser que cette proposition ne sera pas acceptée et j'ai décidé de ne pas la soumettre. Je pense que la meilleure méthode serait d'avoir une déclaration des droits relativement courte rédigée dans une langue claire et facile, que les écoliers pourraient apprendre; cet objectif a été déjà préconisé auparavant, donnant toutes les définitions, les exceptions, les circonstances où le pouvoir judiciaire pourrait interpréter cette déclaration des droits.

De plus en plus l'expérience britannique dans le domaine de la préparation de telles déclarations a montré que les droits proclamés ne sont pas absolus mais doivent être interprétés dans la mesure où nous continuons à avoir une certaine souveraineté parlementaire; il convient au Parlement en rédigeant une déclaration des droits de donner des directives aux tribunaux en ce qui concerne les exceptions que le Parlement considère assez importantes pour que dans telles circonstances on passe outre à la déclaration des droits. En fait, je suis en faveur d'un texte qui en plus, par exemple, de la proclamation de la liberté de religion, reconnaisse la réalité des faits en ce que ce droit peut être soumis aux nécessités de la sécurité, de la moralité, et de la santé publiques. C'est le genre de texte qui me plairait le mieux.

Le sénateur Forsey: Dans les propositions du gouvernement du Canada les droits économiques ne sont pas mentionnés; ce qui pourrait être souhaitable à ce stade mais qui, pour l'instant, ne serait pas inclus dans une déclaration des droits. Est-ce comme cela que vous comprenez la charte proposée?

M. Tarnopolsky: Je ne pense pas qu'il s'agissait de faire plus que de montrer que les droits économiques ne sont pas applicables comme tels. Cela pourrait être mentionné dans le préambule, mais comme je comprends la proposition, l'intention n'était pas d'empêcher l'inclusion des principes directeurs.

Le sénateur Forsey: Non, mais l'inclusion d'une classification des droits économiques n'y est pas proposée sur la même base que celle d'autres droits.

M. Tarnopolsky: Non, je ne pense pas que ce soit possible. Et incidemment, je pense que votre exemple des droits linguistiques soulève le même problème. Les droits linguistiques ne sont pas efficaces dans une déclaration des droits à moins d'avoir un ombudsman des langues qui appliquerait certaines dispositions, à moins qu'on ne dépense de l'argent pour l'éducation bilingue, pour le

[Text]

money spent for bilingual education, unless you have the engagement of bilingual servants and so on and so forth. This is why I think the argument applies equally to economic rights, as to the egalitarian rights, as to linguistic rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGulgan): I have a number of questions I would like to pose to Dean Tarnopolsky. I would like to begin by quoting to you something written by Professor Peter H. Russell in his article, *A Democratic Approach to Civil Liberties*, published in the University of Toronto *Law Journal* last year. Professor Russell writes on page 123 of that article:

The process of applying the general ideals inscribed in a bill of rights involves a delicate balancing of social priorities. As anyone who has given this question a little thought must acknowledge, fundamental rights and freedoms cannot be treated as ethical absolutes.

Then after an interval he says:

A society that aspires to be democratic should formally resolve the most important questions of public policy through its elected legislature and the delicate balancing of social priorities involved in adopting the fundamental concepts of political freedom and civil rights to the other goals of public policy is certainly among the most important issues of government.

On the next page he goes on to say:

Not only is the popular branch of government as sensitive to the importance of basic rights and freedoms as are the courts but it is also more likely to give careful attention to balancing the competing values involved in civil liberty issues.

I would like to ask, Dean Tarnopolsky, for your comment on that. It seemed to me that you had not in your main text got as far into the question of what has often been referred to as the undemocratic nature of the courts and the ethical wrongness even of allowing fundamental decisions in a democratic society to be made by an appointed body of judges as you might have done if you had had more time to develop this point. I would like to invite you to develop it now.

Dean Tarnopolsky: This is again one of the important arguments that Dr. Schmeiser puts forth as well. I suppose in simple terms, who is the policy maker of the court or of the legislature? I would say three things to it. This puts aside for the moment the question of the democratic nature of the judiciary.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Or the undemocratic nature of Parliament.

Dean Tarnopolsky: Right, putting this aside for just a moment.

The Joint Chairman (Mr. MacGulgan): Are you thinking of the Senate, Senator?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I meant the House.

Dean Tarnopolsky: I think, again, if one goes to the four classes of civil liberties, the Laskin classification, that as far as the economic civil liberties, including trade union rights, social welfare and so on, and the fourth group, the egalitarian civil liberties, are concerned, the record of the

[Interpretation]

recrutement de fonctionnaires bilingues, etc. C'est donc pour cette raison que cet argument s'applique aussi bien aux droits économiques, aux droits d'égalité, qu'aux droits linguistiques.

Le coprésident (M. MacGulgan): J'aurais quelques questions à poser au doyen Tarnopolsky. Je voudrais commencer par citer quelque chose qui a été écrit par le professeur Peter Russell dans son article publié l'année dernière dans le «*Law Journal*» de l'Université de Toronto. Le professeur Russell écrit à la page 123, cet article:

«La méthode d'application des idéaux mentionnés dans la Déclaration des droits demande l'établissement d'un équilibre délicat des priorités sociales. Tous ceux qui ont réfléchi à ces questions doivent reconnaître que les libertés et les droits fondamentaux ne peuvent être considérés comme des absolus.»

En outre, il ajoute:

«une société qui se veut démocratique devrait officiellement résoudre les questions de politique publique les plus importantes par l'entremise de son corps législatif élu et l'établissement d'un équilibre délicat des priorités sociales intervenant dans l'adaptation des principes fondamentaux de liberté politique et de droits civiques aux autres objectifs de politique publique et figure certainement parmi les questions les plus importantes relevant du gouvernement.»

Ensuite, à la page suivante, il poursuit:

«Non seulement le corps représentatif du gouvernement se préoccupe-t-il des libertés et des droits fondamentaux comme le font les tribunaux mais il est aussi plus enclin à songer à équilibrer les valeurs en cause lorsqu'il s'agit de questions de liberté civique.»

Je voudrais demander au doyen Tarnopolsky de commenter cela. Il me semble que dans votre texte principal, vous n'avez pas beaucoup parlé de ce qu'on appelle souvent la nature non démocratique des tribunaux, et l'entorse même à l'éthique de permettre que ces décisions soient prises par des juges qui ont été nommés comme vous auriez pu l'avoir fait si vous aviez eu plus de temps pour développer ce point. Je vous demanderais donc de le faire maintenant.

M. Tarnopolsky: Encore une fois, c'est l'un des arguments importants présentés par M. Schmeiser, et de façon très simple, à savoir qui est l'instigateur de la politique des tribunaux et du corps législatif? Je dirais trois choses à ce sujet et laissons de côté, pour l'instant, la question de la nature démocratique du pouvoir judiciaire.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ou la nature non démocratique du Parlement, si vous voulez.

M. Tarnopolsky: Exactement, laissons de côté cet aspect, pour l'instant.

Le coprésident (M. MacGulgan): Songez-vous au Sénat, monsieur le sénateur?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Non, je songe à la Chambre.

M. Tarnopolsky: Si nous revenons aux quatre catégories des libertés civiles, à la classification Laskin, pour ce qui est des libertés civiles économiques, y compris le bien-être social, les droits syndicaux, etc., et le quatrième groupe, les libertés civiles égalitaires, l'action des tribu-

[Texte]

courts has not been good. Certainly we have referred briefly, and there is no point in my detailing it, to the record of the courts with respect to the protection of trade unions has been very bad. So is the record of the courts on the whole question of discrimination. The famous Christine York case in Quebec involving refusal of service of beer to a Negro is an example of where the courts have not been imaginative at all in promoting human rights and fundamental freedoms.

• 1710

On the other hand, if one turns to what I consider to be the two really important parts of a bill of rights—one dealing with the fundamental freedoms of speech, press, religion, assembly and association and the second dealing with legal civil liberties—in this field I think that the very—if you wish—democratic nature of Parliament makes it more subject to contravening the rights of a minority requiring the protection of an independent body, which a judiciary is.

This, I think, is one of the dangers overlooked and that is: a majority can be as tyrannous as one man controlling power. At this point I think it is important to have an arena withdrawn from the heat of politics, from the difficulties of the moment, which can consider either the fundamental freedoms or else the procedural questions in the administration of justice.

I think one has to recognize that a bill of rights does not deal, really, with the issues which are better dealt with by legislative and administrative means, namely, the legalitarian civil liberties and the economic rights. Therefore, to that extent I think the argument of, shall we say, the overriding importance of legislature does not apply.

As far as the issue of policy is concerned, I think one has to recognize that on the question of coming to fundamental freedoms and really the issues of what is and what is not freedom of speech, one has to recognize that the courts in the United States, with a far more absolute textual wording than ours, have recognized that limits must be placed for the general health and public welfare of the community. Therefore, intervene, if you wish, on the side of protection only in extreme situations. At that point, again, I am not sure that the democratic argument overrides the argument of liberty and the fundamental protection necessary where a legislature does go to the extreme of interfering with the fundamental liberties of speech, press, religion, assembly and association.

If one deals with the question of administrative justice and the administrative procedures, for example, those in Section 2 of the Canadian Bill of Rights, these do not involve policy anyway. It is not a policy question at this point; it is a procedural question. I think that you are dealing, if you wish, with judicial and quasi-judicial procedures which the judiciary is as well qualified and perhaps politically even better suited to judge than the legislature is—not subject to the same pressures.

I know this argument arises, but it is used in terms of who is the ultimate policy decision-maker and I think there is no question that a bill of rights does not remove policy decisions from the legislature except in this very narrow field when in the ultimate they affect fundamental questions of freedom of speech, press, religion, assembly and association. The other important aspect of a bill of rights does not deal with policy questions and that is, arrest, search, seizure and so on.

[Interprétation]

naux laisse beaucoup à désirer. Je n'ai pas besoin de donner les détails surtout au sujet de la protection des syndicats par les tribunaux dont l'action a été très mauvaise. Et au sujet de discrimination également. Par exemple, l'affaire Christine York dans le Québec où il s'agit du refus de servir de la bière à un Noir. C'est un exemple qui montre que les tribunaux n'ont pas fait preuve d'imagination pour promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Mais, d'autre part, si nous nous tournons vers les deux parties importantes de la Déclaration des droits, la première qui traite du droit de s'assembler, du droit de parole et la seconde des libertés civiles, je pense que la nature démocratique du Parlement fait que cela va davantage à l'encontre des droits d'une minorité qui demande la protection d'un organisme indépendant, qui est un organisme judiciaire.

Et je pense que c'est l'un des dangers. Une majorité pourrait être aussi tyrannique qu'une seule personne qui aurait le pouvoir entre ses mains. Il faut donc avoir un forum ou une tribune loin de l'arène politique où l'on peut considérer les libertés fondamentales ou encore les questions de procédure dans l'application de la justice.

Il faut donc reconnaître qu'un bill des droits de l'homme ne traite pas vraiment de questions qui sont mieux traitées par des moyens administratifs et législatifs à savoir, les droits économiques et les libertés civiles. Et, dans une certaine mesure, l'importance primordiale de l'assemblée parlementaire ne s'applique pas.

Pour ce qui est de la question de la politique, sur le problème des libertés fondamentales et la définition de la liberté de parole, il faut reconnaître qu'aux États-Unis, les tribunaux avec un texte beaucoup plus rigide ont reconnu qu'il devrait y avoir des restrictions dans l'intérêt du bien public. Et là, la protection intervient seulement dans les cas extrêmes. Et, sur ce point, je ne suis pas sûr que l'argument démocratique l'emporte sur l'argument de la liberté, et la protection nécessaire lorsque l'assemblée du parlement intervient dans ses libertés fondamentales.

Lorsqu'il s'agit de l'administration de la justice et de l'application des procédures, comme l'article 2 du Bill des droits de l'homme, ce n'est pas une question de politique, mais une de procédure. Il s'agit d'une procédure judiciaire et para-judiciaire, là où le pouvoir judiciaire est aussi compétent et peut-être mieux habilité que l'assemblée pour juger, car il n'est pas soumis aux mêmes pressions.

Je pense que cette thèse est mentionnée souvent; mais il faut savoir qui prend les décisions ultimes et je pense qu'il n'est pas question qu'un Bill des droits n'enlève cette prise de décision à l'assemblée parlementaire, sauf lorsqu'il s'agit des libertés de presse, liberté de parole, de la liberté de s'assembler, de s'associer, etc. L'autre aspect important d'un Bill des droits ne traite pas de questions de politique et c'est l'arrêt, la fouille, le droit de saisie, etc.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Is the most basic part of your response to this question the fact that fundamental to our type of society is not only democracy but also liberty?

Dean Tarnopolsky: Yes. The point that I have been trying to make throughout is that the important part of a bill of rights is really to ensure protection of minorities. We always speak of the will of the majority and the protection of the minority, and I think the bill of rights is complementary to the electoral process to ensure a protection of the minority. The electoral process attempts to ensure the will of the majority and I think the bill of rights is really complementary to it, to ensure the liberal democratic state.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): So we have a minority protection principle as well as a majority rule principle.

Dean Tarnopolsky: This is what I think a bill of rights does, yes.

The Joint Chairman (Mr. Lamontagne): It is a nice combination of authority and freedom.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): My other questions go in slightly different directions. Does anyone want to follow that up with respect to the court or any aspect of this? Senator Forsey?

Senator Forsey: I would really like to suggest, Mr. Chairman, that the points that Dean Tarnopolsky has raised and discussed really emphasized what seems to me of some importance: the fact that certain people are appointed does not necessarily mean that their actions and their decisions are going to be bad or are going to be contrary to fundamental democratic procedures.

Mr. Prud'homme: Yes, you had to think that.

Senator Forsey: I am not talking about Senator Lamontagne and myself. I am talking about judges and, for that matter, the head of state, the Governor General. It seems to me that there are certain circumstances in which an appointed person, such as a judge or the head of state, may provide a protection for the people as a whole as well as for a minority. Perhaps the protection of the minorities is particularly necessary in view of the fact that every now and again you get scandalous jerryandering. Inevitably, even if you do not get that there may be delays in the redistribution of seats in a democratic assembly, which may mean at times that you do not have quite such a clear expression of majority rule as may appear. In fact, in a great many cases with our single member electoral system, which I favour, even if you have an excellent redistribution of seats right up to date you may very well over and over again have a government with a large majority in the legislature representing only a minority of the voters.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We have very good cases, some very good illustrations of that.

Senator Forsey: Yes, quite. In a great many instances it is desirable not to make a pure majority rule an absolute. It needs to be qualified in a variety of ways for the public good. The idea that because somebody was appointed rather than elected, this puts him just outside the pale I think is a most unfortunate one. If it leads you, for exam-

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Est-ce que la partie fondamentale de votre réponse à cette question, est le fait qu'à la base de notre type de société se trouve non seulement la démocratie, mais aussi la liberté?

M. Tarnopolsky: Oui. Et le point que j'ai voulu mentionner est le suivant: à savoir que le point important d'un Bill des droits est d'assurer la protection des minorités. Nous parlons toujours de la volonté de la majorité et de la protection de la minorité et cela complète le processus électoral pour assurer une protection à la minorité. Le processus électoral essaie d'assurer la volonté de la majorité et, le bill des droits de l'homme est complémentaire et assure un état libre et démocratique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a donc un principe de la protection de la minorité tout comme un principe de la règle de la majorité.

M. Tarnopolsky: C'est bien cela.

Le coprésident (M. Lamontagne): C'est une bonne combinaison d'autorité et de liberté.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mon autre question est un peu différente. Y a-t-il quelqu'un qui voudrait ajouter quelque chose à ce que je viens de dire au sujet des tribunaux? Le sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Je voudrais dire, monsieur le président, que le point soulevé par le doyen Tarnopolsky insiste que le fait que certains soient nommés ne veut pas nécessairement dire que leurs mesures seront contraires aux procédures démocratiques fondamentales.

M. Prud'homme: Oui, vous devriez penser cela.

Le sénateur Forsey: Je ne parle pas du sénateur Lamontagne et de moi-même. Je parle des juges et du chef d'État; le gouverneur général par exemple. Il me semble qu'il y a certaines circonstances dans lesquelles une personne nommée, par exemple un juge ou le chef d'État, peut assurer une protection pour les gens dans leur ensemble, tout comme pour les minorités. Peut-être que la protection de la minorité est spécialement nécessaire, étant donné que très souvent il y a des cas de truquage de circonscriptions électorales. Inévitablement, même sans cela il y a des délais dans la redistribution des sièges d'une assemblée démocratique, ce qui veut dire que parfois la règle de la majorité ne paraît pas aussi clairement pour... qu'on pourrait le croire. En fait, dans de nombreux cas avec notre système électoral d'un député unique, même si nous avons jusqu'ici une excellente redistribution des sièges, on peut très bien à plusieurs reprises avoir un gouvernement avec une large majorité dans l'assemblée législative qui ne représente qu'une minorité des électeurs.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Nous avons de très bons exemples de cela.

Le sénateur Forsey: Oui. Et, dans beaucoup de cas il est souhaitable de ne pas faire de la règle de majorité un absolu. Il faut la préciser assez souvent dans l'intérêt du public. L'idée suivant laquelle quelqu'un qui a été nommé plutôt qu'élu, se trouve en dehors des limites établies est très malheureuse. Ceci nous conduirait à la proposition

[Texte]

ple, to the proposition that all judges should be elected *A Dieu ne plaise, absit omen*, God forbid. At the moment, you see, I am trilingual.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): My next question concerns the question of entrenchment of the Constitution. It was thought for many generations that it would be quite incompatible with the parliamentary system of the kind that they have in England, that you could have any kind of limitation on the action of Parliament in any way that would itself be short of entrenchment. I understand that there are some recent developments, Dean Tarnopolsky, with which you are quite familiar that would suggest that there are other ways of entrenching a constitution or entrenching limitations on the action of the legislature without necessarily having a constitutional document. I wonder whether you could comment on that.

Dean Tarnopolsky: For one thing, the judicial committee of the Privy Council itself in a couple of cases from Ceylon, but dealing with the whole issue of parliamentary government in the Commonwealth and therefore not applicable only to Ceylon, has said that in the case of a legislative body which receives its power to act from a constitutional document—and, incidentally the judicial committee protects itself by saying that this did not necessarily not apply to the United Kingdom; in other words, it could be applicable to the United Kingdom but they were not deciding that issue—such a legislative power or Parliament could only operate consistent with the constitutional document which gave it the power. So, if for certain purposes this constitutional document says, with respect to the whole field of legislation, a majority of the elected Parliament plus a majority of the appointed House enacts legislation, so be it. This is the way legislation is enacted with respect to most issues. However, if the constitutional document says: “with respect to human rights and fundamental freedoms” a statute may be amended or a change may be brought about or human rights and fundamental freedoms may be infringed, only by a two-thirds majority of both houses or by a two-thirds majority in approval of so many legislatures. This document setting out the powers of the legislature, however, may indicate the terms in which the legislature can operate.

This approach, which was adopted by the judicial committee of the Privy Council in 1966-67...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Could you give us the names of those cases?

Dean Tarnopolsky: Yes, *Liyanage versus the Queen*. In fact, I have the exact citation here probably. Yes, *Liyanage versus the Queen*, 1966, volume 1 of *All England Reports* page 650; and *Ranasinghe versus the Queen*, also 1966 *All England Reports*.

• 1720

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think that will be accurate enough. I am sure that our counsel can find it with no difficulty but I wanted to get it on the Committee record.

Dean Tarnopolsky: These two decisions of the District Committee of the Privy Council merely affirm what had earlier been put forth by the South African supreme court in circumstances involving parliamentary sovereignty and had been asserted by the Australian high court in similar

[Interprétation]

qui veut que tous les juges soient élus! *A Dieu ne plaise absit omen God forbid*. Pour le moment, vous le voyez, je suis trilingue!

Le coprésident (M. MacGuigan): Ma question suivante a trait à l'inclusion dans la Constitution. On a pensé pendant des générations que ce serait incompatible avec le système parlementaire, comme on l'a en Angleterre, que l'on puisse imposer des limites à l'action du Parlement d'une façon qui soit pratiquement autre qu'une inclusion. Je vois, qu'il y a des développements récents avec lesquels le professeur Tarnopolsky, est familier qui indiquent qu'il y a d'autres moyens d'inclure des limites dans la Constitution quant à l'action des assemblées législatives, sans que cela soit nécessairement un document constitutionnel.

M. Tarnopolsky: Le comité judiciaire du Conseil privé lui-même dans certaines affaires de Ceylan, mais traitant de toute la question du gouvernement parlementaire dans le Commonwealth et donc pas applicables seulement à Ceylan a déclaré qu'un comité législatif qui reçoit des pouvoirs d'agir au moyen d'un document constitutionnel—et incidemment le comité judiciaire s'est protégé en disant que cela ne devrait pas nécessairement s'appliquer au Royaume-Uni; en d'autres termes cela pourrait s'appliquer au Royaume-Uni mais ils ne décidaient pas de cette question—ce pouvoir législatif au Parlement pourrait seulement fonctionner en accord avec le document constitutionnel que lui a donné ce pouvoir. Ainsi si à certaines fins ce document constitutionnel dit, en ce qui concerne l'ensemble de la législation qu'une majorité du Parlement élue, plus une majorité de la Chambre nommée promulgue des lois qu'il en soit ainsi. C'est de cette manière qu'on promulgue une législation en ce qui concerne la majorité des problèmes. Toutefois si le document constitutionnel dit «en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales» un statut peut être modifié, un changement apporté en les droits et libertés fondamentales empiétés seulement par une majorité des deux-tiers des deux Chambres ou par une majorité des deux-tiers en approbation de ces assemblées. Ce document qui précise les pouvoirs de l'assemblée peut indiquer dans quelles conditions l'Assemblée législative peut agir. Cette attitude qui a été adoptée en 1966-67 par le Comité judiciaire du conseil privé.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pouvez-vous nous donner les noms de ces affaires?

M. Tarnopolsky: Oui, *Liyanage contre la Couronne*, 1966, volume I de *All England Reports*, page 650; et *Ranasinghe contre la Couronne*, également dans les *All England Reports* de 1966.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que ce sera assez clair. Nous pourrions trouver le document; j'aimerais qu'il figure aux dossiers du Comité.

Dean Tarnopolsky: Les décisions du Conseil privé ne sont qu'une répétition de ce que la Cour suprême de l'Afrique du Sud a déjà déclaré dans des circonstances impliquant la souveraineté parlementaire; la haute cour de l'Australie a d'ailleurs déjà fait le même genre de déclaration. Il est

[Text]

circumstances. There is no question but that it is possible for a constitution to set out the manner and form by which certain legislation may be enacted. I do not think that it is possible to preclude completely the legislative bodies from enacting with respect to certain subject matters. I do not think this detracts from the argument in favour of entrenchment. I do not think entrenchment means complete inability to amend. Entrenchment merely makes it difficult to amend so that one does it with an involved procedure. The American Bill of Rights is considered an entrenched Bill of Rights but it is amendable.

Senator Forsey: Trenches are not impregnable.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The rule would have to be a procedural rule. A legislature could not just simply exclude a certain area and say no further legislation can be passed in this area. All it could do would be to say that no further legislation shall be passed in this area or indeed in other areas without following certain procedures, such as the two-thirds vote.

Dean Tarnopolsky: If the Bill of Rights is the successor to the British North America Act, just as the British North America Act sets out the powers of Parliament and legislature on the two sides, so it can say what either side may not tamper with except in certain circumstances.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Senator Forsey: It does to some extent now.

Dean Tarnopolsky: Section 91(1) does this. For example, it says

"that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House".

That is an entrenchment and there are many other examples of entrenchment one can choose from the present British North America Act.

Senator Forsey: The prohibition of provincial tariffs.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. There are several other types of questions I would like to ask. I would like to come next to what I think was one of the nicest turns of your argument.

I recall that the Province of British Columbia at one of the Federal-Provincial Conferences several years ago appeared to take the position that the whole movement towards a bill of rights was merely a not-too-covered attempt by the federal government to enlarge its jurisdiction. You turned that around by suggesting that without a bill of rights, federal jurisdiction will be even more enlarged because when the courts are confronted with a controversy which involves a question of civil liberty, they have only the choice of preventing provincial legislation by giving jurisdiction to the federal government.

With respect to the implementation of the bill of rights, do you see the existence of a Bill of Rights giving further jurisdiction to the federal Parliament with respect to implementation? You establish certain broad provisions in a bill of rights. Somebody has to implement those, whether this be through the use of prosecutors and attorneys-general or whether it be through the conferring of jurisdiction to legislate by way of implementation of the positive aspects of a bill of rights? Would you see any form of extension of federal jurisdiction involved here?

[Interpretation]

donc certainement possible pour une constitution de préciser les modalités par lesquelles on peut appliquer une mesure législative. Je ne pense pas qu'il soit possible d'empêcher complètement le corps législatif d'agir à l'égard de certaines questions précises ce qui n'empêche pas d'apporter des modifications. La déclaration américaine des droits est, dit-on, définitive, mais il est possible de l'amender.

Le sénateur Forsey: Rien ne dure pour toujours.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il faudrait qu'il y ait une règle. On ne peut accepter une loi qui défendrait d'adopter des modifications dans certains domaines. Il faudrait pouvoir adopter des modifications tout en suivant certaines procédures.

M. Tarnopolsky: Si la déclaration des droits de l'homme remplace l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tout comme celui-ci dicte la conduite du parlement, celle-là fera de même.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

Le sénateur Forsey: C'est déjà fait.

M. Tarnopolsky: C'est ce que fait maintenant l'article 99(1) déclare que:

«aucune chambre des Communes ne pourra siéger plus de 5 ans à partir . . .

C'est inclus dans la constitution et il y a beaucoup d'autres exemples que l'on pourrait trouver dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le sénateur Forsey: L'élimination des taux provinciaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a d'autres questions que je voudrais poser. Je pense en particulier à certaines de vos expressions.

Je me rappelle, il y a quelques années, lors d'une conférence fédérale-provinciale que la Colombie-Britannique a déclaré que le gouvernement se servait de la déclaration des droits de l'homme pour étendre sa juridiction. Vous avez détourné la question en disant que sans la déclaration, le gouvernement fédéral aurait encore plus de pouvoirs.

En ce qui concerne l'application de la déclaration des droits de l'homme, voyez l'existence d'une déclaration qui donne plus de pouvoirs au gouvernement fédéral? La déclaration des droits de l'homme doit contenir des dispositions assez précises; quelqu'un doit les mettre en œuvre que ce soit le procureur général ou le demandeur. Voyez-vous là une extension des pouvoirs fédéraux?

[Texte]

Dean Tarnopolsky: That danger could arise. One way to deal with the issue of implementation is the way that this has been dealt with in the Indian Constitution in Section 32. Which actually is to provide as part of the bill of rights for remedies by way of the Supreme Court—and this does not only refer to the Supreme Court of India but the Supreme Court at all levels in the States. It shall have power to issue directions or orders or writs, including writs in the nature of *habeas corpus*, *mandamus*, *prohibition*, *quo warranto*, and *certiorari*, whichever may be appropriate for the enforcement of any of the rights conferred by this part. You have a specific provision whereby the courts have wide jurisdiction as to the form of remedy that is available to enforce the rights and prevents us from being hung up as we are now in this whole question in Canada: Which remedy is available at which time and under what procedural circumstances? That is one way to do it. It still does not completely eliminate the very difficult problem you raise. Is any other implementation necessary? That is one of the issues that would have to be discussed seriously. It would have to be provided for either under the same entrenchment procedures that are generally applicable or by some means of joint approach.

If one looks at the American experience, apart from the provisions made whereunder Congress was given power to promote the rights of the American negro under Amendments 13, 14 and 15, the other protections which have been applied have not necessitated specific legislative action raising the issue of conflict.

One of the things that would save a great deal of litigation and certainly much argument would be to make specific provision for wide powers of judicial redress. At the same time, serious thought would have to be given to issues of implementation here. At this stage, I would not want to suggest what they might be. That discussion would arise out of the whole issue of amending power. A solution which I think frankly would be unacceptable to the provinces, would be merely to provide as the Indian Constitution does, that Parliament shall implement. I do not think that that is feasible in Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If there was no provision in the constitution with respect to implementation, would it be your view that the power to legislate in implementation would remain the same as if there were no bill of rights?

Dean Tarnopolsky: Without anything provided, this is exactly what would happen and clearly there would be no way to preclude that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have several other areas I would like to ask questions on, one is with respect to the War Measures Act and the provisions in the present Bill of Rights which make the operation of the Bill of Rights subject to the War Measures Act. Would you recommend any other form of such provision in a bill of rights or are you satisfied with the form of the present provision in the Bill of Rights on this subject?

Dean Tarnopolsky: I think, frankly, that Section 6 of the Canadian Bill of Rights which is also Section 6 of the War Measures Act is too broad. Although I certainly agree with Professor Scott that there is a necessity for emergency legislation of this sort, I do not think it is necessary for every right spelled out in the Bill of Rights to be suspended in wartime. For example, there is a prohibition against

[Interprétation]

M. Tarnopolsky: Ce danger pourrait évidemment surgir. On peut traiter le problème de la manière dont on l'a fait dans la constitution indienne. L'article 32 prévoit des solutions en faisant appel à la Cour suprême, il ne s'agit pas simplement de la Cour suprême de l'Inde, mais de toutes les cours suprêmes qui auront le droit de prendre les mesures nécessaires. Il existe une disposition précise qui permet aux cours d'employer les mesures qu'elles jugent nécessaires pour que les droits de l'homme soient appliqués. C'est une manière de faire, mais cela n'élimine pas complètement le problème très difficile que vous soulevez; est-ce qu'il y a autre chose à faire? C'est un des problèmes qui doivent être discutés sérieusement.

Si l'on se sert de l'expérience américaine, à part les dispositions permettant au congrès de défendre les droits des noirs américains (amendements 13, 14 et 15), les autres mesures auxquelles on a fait appel n'ont pas nécessité de législation particulière en ce qui concerne ce conflit.

Il me semble que ce qui épargnerait beaucoup de discussions, serait d'avoir des dispositions précises pour accorder de nouveaux pouvoirs judiciaires. Il faudrait songer à l'application; je ne sais comment on pourrait s'y prendre. Il ne faudrait surtout pas permettre au gouvernement d'avoir la main haute comme c'est le cas pour la constitution indienne.

Le coprésident (M. MacGuigan): S'il n'y a pas de disposition dans la constitution au sujet de l'application, estimez-vous que le droit de légiférer et d'appliquer devrait être le même que si la déclaration des droits n'existait pas?

M. Tarnopolsky: C'est malheureusement ce qui se produirait.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais vous poser une question en rapport avec la Loi sur les mesures de guerre et les dispositions de la présente déclaration qui rendent cette dernière sujette à la Loi sur les mesures de guerre. Êtes-vous satisfait de la présente disposition ou préferiez-vous un changement?

M. Tarnopolsky: Je pense sincèrement que l'article 6 de la déclaration canadienne des droits de l'homme qui est également l'article 6 de la loi des mesures de guerre est trop étendu; cependant, je conviens avec le professeur Scott qu'il est nécessaire d'avoir une législation d'urgence de ce genre. Je ne pense pas qu'il faille suspendre tous les droits en temps de guerre. Je voudrais voir un amendement

[Text]

cruel and unusual punishment. I do not see why even in wartime such a right should be suspended. I would like to see an amendment to that whereby it would not be necessary to suspend the whole Bill of Rights or whatever future charter it would be. That is one change, without going into specific detail, that I would provide.

The other thing that could come in is this. Although one may want to limit certain rights of access to counsel—and clearly it is necessary to have extraordinary powers of search, seizure, detention and so on—it may be necessary to have in the provision which provides for suspension of certain of these specific rights, a special provision providing really for the type of review that we have had on an *ad hoc* basis with this Committee of Three.

• 1730

I call them the Committee of Three; the representatives, shall we say, visiting the prisoners to see the detainee. Again, since this whole issue arose rather recently in this form, I have not really given thought to how this could be done, but I would not want to see us preclude some form of judicial review of detention in these circumstances. To sum up briefly, I think a provision like Section 6 is necessary, but I think the present one is too broad and should not suspend the whole Bill of Rights.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Forsey.

Senator Forsey: I have been thinking that during the last war there was some provision for a quasi judicial review of certain detentions under the Defence of Canada regulations. My memory of it is hazy, but I seem to remember that after a certain stage the government gave in to certain representations and did provide that some of these detainees could be brought before some sort of board which would consider the case. Am I correct in this?

Dean Tarnopolsky: I am afraid I just do not recall that specific thing, Senator.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you say, Dean Tarnopolsky, that the provinces are in any sense subject to the present Bill of Rights or could be?

Dean Tarnopolsky: I think frankly, no. In other words, I think there is no question but that they are not, except that you wish politically or in the sense of public opinion. Again, clearly one of the important arguments raised incorrectly, but raised ineffectively, in Police Bill 99 in Ontario, was the fact that this was contrary to the Bill of Rights, so in that way I think it can be fairly effective.

The other way in which it has been effective is that in some of the cases where submissions have been made for the enactment of human rights codes, the existence of the Canadian Bill of Rights has been put forth as justification for this. Then finally, of course, the argument that you have referred to, which I have raised, namely, if the courts cannot invalidate provincial legislation which they feel contravenes human rights in any other way, they will do so by finding that it is within federal jurisdiction and then the Bill of Rights could apply, but in no other way, I would not think.

Senator Forsey: May I ask one other question? Perhaps this is too speculative a question to raise but I will raise it and Dean Tarnopolsky can simply tell me that he declines to offer an opinion. Do you think there is any prospect of

[Interpretation]

grâce auquel il ne serait pas nécessaire de suspendre la totalité de la déclaration des droits de l'homme.

Bien que l'on veuille limiter le droit d'accès à un conseil, il est certainement nécessaire d'avoir des pouvoirs extraordinaires d'enquête et de détention. Il peut être nécessaire d'avoir une disposition qui prévoit la suspension de droits précis, d'avoir une disposition précise qui prévoit le genre d'examen que nous a fourni le Comité des trois.

Je l'ai appelé le Comité des trois; les représentants qui visitent les prisonniers. Comme ce problème est récent, je n'ai pas encore réfléchi à ce qu'on pourrait faire à cet égard mais je ne voudrais pas que, dans ces circonstances, on rejette l'examen judiciaire quelle qu'en soit la forme. L'article 6 est nécessaire mais d'application trop vaste et il ne faudrait pas aller jusqu'à la suppression intégrale de la Déclaration des droits de l'homme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Forsey, vous avez la parole.

Le sénateur Forsey: Au cours de la dernière guerre, il existait une forme de révision judiciaire dans certains cas de détention en vertu des règlements sur la défense du Canada. Je crois me souvenir que le Gouvernement a cédé à certaines instances et fait en sorte que les détenus puissent comparaître devant une sorte de conseil chargé d'étudier l'affaire.

M. Tarnopolsky: Je regrette mais je ne m'en souviens pas.

Le coprésident (M. MacGuigan): A votre avis, les provinces sont-elles, en un certain sens, sujettes à la Déclaration actuelle des droits de l'homme ou pourraient-elles l'être?

M. Tarnopolsky: Non, certainement pas, sauf si vous parlez de l'opinion publique ou si vous vous placez d'un point de vue politique. Un des arguments très important soulevé à tort au sujet du Bill 99 de l'Ontario, c'est qu'il était contraire à la Déclaration des droits. Donc, je pense que cela peut être assez efficace.

Par ailleurs, il s'est avéré efficace dans certains cas où l'on a demandé l'application d'un code des droits de l'homme et l'on a invoqué la Déclaration des droits. Enfin, l'argument que vous avez avancé, c'est que si les tribunaux ne peuvent invalider les décisions provinciales qu'ils estiment contraires aux droits de l'homme, ils se placeront du point de vue de la compétence fédérale. Sinon, je ne vois pas comment c'est possible.

Le sénateur Forsey: Pourrais-je poser une autre question? Étant donné son caractère conjectural, je laisse le doyen Tarnopolsky libre d'y répondre ou non. Pensez-vous que l'on puisse prévoir des *obiter dicta* dans les cas afférents à

[Texte]

the *obiter dicta*, as I consider them, in the Alberta Press Bill cases and some of the others, the *Switzman v. Elbing* case, for example, the becoming a sort of judicial bill rights? I mean, there you had certain judges saying, "Here are certain fundamental liberties with which the provinces cannot interfere." And in one case, Mr. Justice Abbott, I think, said, "Here are certain things with which neither the provinces nor the Parliament of the Dominion can interfere." Do you think there is any prospect of that becoming part of the law of Canada in the absence of any entrenched Bill of Rights?

Dean Tarnopolsky: Oh, I think so and, of course, one of the things that arose since the enactment of the Canadian Bill of Rights with respect to freedom of religion is that in the case known as the "Sunday Bowling Alley Case"—I am trying to think of the actual name of it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Was that Robertson and Rosetanni?

Dean Tarnopolsky: Robertson and Rosetanni v. The Queen. In Robertson and Rosetanni v. The Queen, although the majority did not hold the Lord's Day Act to be inoperative because of the Bill of Rights, the majority in that case—and this is clearly then the majority of the Supreme Court—did say that the freedom of religion which applies in Canada is that put forth by Mr. Justice Rand in the earlier cases. So clearly there is an affirmation by a present Supreme Court of the Bill of Rights' approach by the Supreme Courts of the nineteen-fifties.

The other thing which arises, which I think is beginning to indicate that there is a civil liberty consciousness in these apart from the Bill of Rights itself, is again the fact that in the most recent bill submitted yesterday by Mr. Turner, Public Order (Temporary Measures) Act, referring to the Canadian Bill of Rights and saying, "This statute applies notwithstanding the Canadian Bill of Rights."

Senator Forsey: Excuse me, but that is necessary under the terms of the Bill of Rights itself, is it not?

Dean Tarnopolsky: Right; but my argument here is that if one is to argue that the Canadian Bill of Rights is merely a statute and does not preclude the application of Parliamentary sovereignty, that provision would not be necessary because the strict application of Parliamentary sovereignty means that the subsequent statute would merely override the Bill of Rights.

Senator Forsey: Yes.

Dean Tarnopolsky: You are having, without bringing it before the courts, an acceptance by Parliament that the Canadian Bill of Rights is overriding. Now, in the absence of a judicial statement to the same effect, you can have a slow building up of an entrenchment, and this is really what I said is applied to the English Bill of Rights in the act of settlement. You can have an acceptance, a legislative acceptance, which in the end politically entrenches it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Dean Tarnopolsky, I would invite your attention to Section 5 of the Canadian Bill of Rights. This is by way of follow-up to my previous question about whether or not the provinces are now in any respect subject to the Bill of Rights. Subsection 3 provides that the provisions of Part I, which is the previous four sections of the Bill, shall be construed as extend-

[Interprétation]

l'Alberta Press Bill—je songe en particulier à l'affaire *Suitsman—Elbing*—et qui prendraient forme de droits sur le plan judiciaire. Ainsi, certains juges pourraient déclarer «Voici certaines libertés fondamentales que les provinces ne peuvent enfreindre». Le juge Abbott a même dit «Voilà certaines choses dans lesquelles ne peuvent intervenir ni les provinces ni le Parlement fédéral». Pensez-vous qu'il soit possible d'inclure cela à la législation canadienne en l'absence de toute intégration de la Déclaration des droits de l'homme à la Constitution?

M. Tarnopolsky: Oui, certainement. J'ajouterai même que depuis l'application de la Déclaration des droits de l'homme touchant la liberté de religion, l'affaire du «Bowling dominical»,—j'essaie d'en remémorer le nom.

Le coprésident (M. MacGuigan): Robertson et Rosetanni, n'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: En effet. Dans cette affaire, la majorité n'a pas fait abstraction de la Loi sur le dimanche à cause de la Déclaration des droits de l'homme; la Cour suprême a déclaré, dans sa majorité, que la liberté de religion appliquée au Canada avait été affirmée antérieurement par le juge Rand. L'attitude de la Cour Suprême à l'égard de la Déclaration des droits de l'homme est donc la même qu'en 1950.

En outre, voici un fait qui semble indiquer la prise de conscience des libertés civiles en dehors de la Déclaration des droits elle-même: lors de la présentation du Bill, hier ou avant hier, sur les mesures d'urgence, M. Turner, faisant allusion à la Déclaration des droits de l'homme a dit: «Ce statut s'applique malgré la Déclaration canadienne des droits de l'homme».

Le sénateur Forsey: C'est indispensable en vertu des termes mêmes de la Déclaration des droits, n'est-ce pas?

M. Tarnopolsky: Oui, je suis d'accord mais si l'on prétend que la Déclaration canadienne des droits de l'homme n'est qu'un statut et qu'elle n'empêche pas l'application de la souveraineté parlementaire, cette disposition est inutile puisque l'application de la souveraineté parlementaire signifie que ce statut passerait avant la Déclaration des droits.

Le sénateur Forsey: Oui.

M. Tarnopolsky: Le Parlement reconnaît la prépondérance de la Déclaration des droits de l'homme, sans devoir recourir aux tribunaux. En l'absence d'une déclaration judiciaire en ce sens, on pourrait petit à petit inclure et faire accepter politiquement et pratiquement la Déclaration des droits—c'est ce qui se passe en Grande-Bretagne...

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais attirer votre attention sur l'article 5 de la Déclaration canadienne des droits. Cela fait suite à ma question précédente, à savoir si les provinces sont ou non sujettes à cette Déclaration. L'alinéa 3 prévoit que les dispositions de la première partie, c'est à dire les quatre articles précédents du Bill ne s'appliqueront qu'aux questions qui dépendent de l'auto-

[Text]

ing only to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada. Now, it does not mention the provinces, and it may well be that if the federal Parliament has legislative authority over certain matters or, perhaps, indeed, most fundamental matters in the civil liberties area such as many of those which are mentioned in Section 1, freedom of religion, freedom of speech, and so on, that Section 1 is not prevented by Section 5(3) from applying to actions of provincial governments because the exclusion is not for provinces, it is for the legislative authority of the Parliament of Canada.

Dean Tarnopolsky: Right; but it hat happens, though, my argument is what the courts are doing is holding that the particular civil liberties involved are not within the provincial jurisdiction, so it does not provide to the provinces.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): So you would say that they would use a different conceptualization. But conceivably, they could use this conceptualization too, could they not?

Dean Tarnopolsky: I would rather doubt it, because, you see, in the preamble it is specifically stated in third paragraph:

... Bill of Rights which shall reflect the respect of Parliament for its constitutional authority ...

Then of course in Section 5, which you have referred to, subsection 2 specifically indicates the definition of law of Canada. So I think that if you wish, at least the friction would be kept up by way of an interpretation that the matters concerned are not within the legislative jurisdiction of the province and, therefore, invalid, rather than the overriding of the federal protection.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right. My final question—I think it is my final one—has to do with the amendment of the Bill of Rights, assuming that the Bill of Rights were to become part, a constitutionally-entrenched part, of our future Constitution. Would you feel that the Bill of Rights should be amendable only with unanimous consent of all the provinces and of the federal government, or would you feel a lesser type of requirement could exist whereby three quarters of the provinces would need to consent? What would your recommendation be?

Dean Tarnopolsky: I think I would favour the proposal put forth by Mr. Driedger, not necessarily using the same terms, not with a Senate divisions. But essentially you will remember his proposal was—although I think he was speaking of Constitutional amendments I think applicable to the entrenchment of the Bill of Rights; it ran some things such as the four Senate divisions, Newfoundland being included in the Maritimes Senate division—would require the concurrence of three quarters, including Quebec and Ontario, and at least one from the fourth division for the effectiveness of an amendment. I think I would favour that sort of approach—if you wish, the Driedger formula.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any further questions? Gentlemen, I think we have seen a virtuoso performance today from Dean Tarnopolsky, and the fact that he is the Dean of the newest law school in Canada is no indication of the stature of either himself or, I hope, of the school among the legal profession of Canada. We have thrown statutes at him from many, many points of the compass, and I think with one single exception on a factu-

[Interpretation]

rité législative du Parlement canadien. Il n'est pas question des provinces et si le Parlement a une autorité législative sur certaines questions ou peut-être sur les libertés civiles les plus importantes dont la plupart sont mentionnées dans l'article 1, liberté de religion, liberté de parole, etc. L'alinéa (3) de l'article (5) n'empêche pas l'application de cet article aux actions des gouvernements provinciaux car l'exclusion vise non pas les provinces mais la compétence législative du Parlement.

M. Tarnopolsky: Pourtant, si cela se passe, il me semble que les tribunaux soutiendront que les libertés civiles en question ne sont pas de la compétence des provinces.

Le coprésident (MacGuigan): A notre avis, leur conception sera donc différente. On peut imaginer cependant qu'ils pourront adopter la même conception.

M. Tarnopolsky: J'en doute, car dans le préambule, on déclare de façon précise, au troisième alinéa:

... une Déclaration des droits qui respecte la compétence législative du Parlement du Canada ...

Puis l'article 5 que vous avez mentionné et en particulier le paragraphe (2) définit la loi canadienne. Il me semble que le conflit proviendrait du fait que les questions ne ressortissent pas à la compétence législative de la province et que, par conséquent, elles sont nulles plutôt que du fait qu'elles passent avant la protection fédérale.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ma dernière question—je pense que c'est la dernière—a trait aux futures modifications de la déclaration des droits de l'homme. A supposer qu'elle devienne partie intégrante de la Constitution future, pensez-vous que pour la modifier il faudrait obtenir le consentement unanime de toutes les provinces et du gouvernement fédéral ou bien estimez-vous qu'il suffirait d'avoir le consentement de trois quarts des provinces?

M. Tarnopolsky: Je préconiserais la proposition de M. Driedger sans recourir nécessairement aux mêmes termes puisqu'il y a une division du Sénat. En substance, sa proposition, bien qu'elle visait un amendement de la Constitution, peut s'appliquer à l'inclusion de la Déclaration des droits. Elle propose une division quaternaire du Sénat, Terre-Neuve étant incluse dans les maritimes, qui nécessite l'approbation des trois quarts, y compris le Québec et l'Ontario et au moins un représentant de la quatrième division—je suis favorable à cette méthode.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous d'autres questions? Nous avons eu la preuve des compétences du Doyen Tarnopolsky et le fait qu'il soit doyen de la faculté de droit la plus récente au Canada est tout à son honneur et à l'honneur de la faculté elle-même. Nous lui avons posé d'innombrables questions qui recouvraient bien des aspects. Il a fait preuve de connaissances profondes qui nous ont éclairés sur une variété de questions.

[Texte]

al point, he has had profound knowledge to bring to bear on every one of the variety of questions that have been asked.

We are very grateful to him for coming to speak to us, especially at a time when his physical indisposition lingers. I have no doubt that members of the Committee will want now to turn, if they have not already done so, to the writings of Dean Tarnopolsky to further elucidate the points that he has made here today. Thank you, very much.

Dean Tarnopolsky: Thank you, very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

Nous lui sommes reconnaissants d'être venu nous parler aujourd'hui d'autant plus que sa convalescence n'est pas encore terminée. Je suis sûr que tous les membres du Comité, s'ils ne l'ont pas encore fait, voudront lire les publications du doyen Tarnopolsky qui pourront éclairer davantage les questions abordées aujourd'hui. Je vous remercie.

M. Tarnopolsky: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est levée.

9

12

Issue No. 9

Tuesday, November 10, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 9

Le mardi 10 novembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:
(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:
(Voir les procès-verbaux)



Third Session
Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la
vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON
THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Giguère
Fergusson	Grosart
Flynn	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Hopkins
Dinsdale	Knowles (<i>Norfolk</i>
Forrestall	<i>Haldimand</i>)

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE
LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs

Langlois	Thompson
McDonald (<i>Moosomin</i>)	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	McQuaid
Laprise	Osler
Marceau	Rock
MacEwan	Rowland
McNulty	Thomas (<i>Moncton</i>)—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Messrs. Forrestall, Thomas (*Moncton*), MacEwan and Knowles (*Norfolk Haldimand*) replaced Messrs. Fairweather, Asselin, Alexander and Woolliams on November 6, 1970.

Mr. Rock replaced Mr. Prud'homme on November 10, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

MM. Forrestall, Thomas (*Moncton*), MacEwan et Knowles (*Norfolk Haldimand*) remplacent MM. Fairweather, Asselin, Alexander et Woolliams le 6 novembre 1970.

M. Rock remplace M. Prud'homme le 10 novembre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, November 10, 1970.

(12)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 4:00 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senator Cameron.—(1).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Gibson, Lachance, MacGuigan, McNulty and Rock.—(6).

Witness: Professor Ronald G. Atkey, Faculty of Law, University of Western Ontario, London, Ontario.

The Joint Chairman welcomed and introduced Professor Atkey who made a statement after which he was questioned.

The questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

At 5:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 10 novembre 1970

(12)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 4 h. de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M. le sénateur Cameron.—(1).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Gibson, Lachance, MacGuigan, McNulty et Rock.—(6).

Témoin: Le professeur Ronald G. Atkey, Faculté de droit, Université Western Ontario, London (Ontario).

Le coprésident souhaite la bienvenue au professeur Atkey et le présente; celui-ci fait une déclaration et répond aux questions.

L'interrogatoire du témoin terminé, on le remercie et il se retire.

A 5 h. 55 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 10, 1970

• 1556

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

Gentlemen, our witness today is a well-known authority on constitutional law, Professor Ronald G. Atkey, Associate Professor of Law at the University of Western Ontario. Professor Atkey obtained his B.A. and LL.B degrees at the University of Western Ontario, after which he obtained a master's degree in law at Yale University. Subsequent to that time, he has been teaching law at the University of Western Ontario and he has also been Research Associate to the Ontario Advisory Committee on Confederation and is presently counsel to the Ontario Law Reform Commission on Special Projects. The book which he jointly produced with Professor Lyon of McGill—a new book on Canadian constitutional law called *Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective*—is a vast case book for the use of law students at Canadian law schools and will undoubtedly become the major book at Canadian law schools over the next few years.

We are very pleased to have Professor Atkey with us today. He has given me the title of his talk "Institutions, Values and the Ongoing Process of Public Decision—A Living Constitution for Canada".

Senator Cameron: That sounds like an academic title.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That sounds very much like the influence of Professor Atkey's Yale background. Mr. Gibson?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, excuse me for bursting in here. This sounds like a very interesting book and it sounds like a modern book. I wondered if for those of us who have not got the benefit of a textbook, if we could secure a few copies for the Committee so that we would have the benefit of having a good case book as reference.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will take that up with my Joint Chairman. I am quite sure that Professor Atkey would be pleased to have a few more copies sold.

Mr. Gibson: The country needs the benefit of it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand?

Mr. Allmand: I find it very embarrassing that we have Professor Atkey here this afternoon with such a small attendance. I want to make it clear that we have a bill in Committee of the Whole House which means that we can have votes in the House of Commons without any bell or without any warning. Nevertheless, I still think that it is unfortunate that he has come here when we have only four members of the Committee here out of 30. We will have to do something to make sure that we get a better attendance at these meetings. We do not need a quorum to hear evidence; nevertheless, I think it is rather unfortunate to have these meetings with so few members in attendance. We listen to these witnesses who are very

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 10 novembre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, nous allons commencer. Notre témoin d'aujourd'hui est une sommité en droit constitutionnel; il s'agit du professeur Roland Atkey, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Western Ontario. Le professeur Atkey est titulaire d'un B.A. et d'un LL.B de l'Université de Western en Ontario ainsi que d'une maîtrise en droit de l'Université de Yale. Il a enseigné le droit à l'Université de Western Ontario. Il a également été assistant de recherches au Comité consultatif ontarien de la Confédération. Il est actuellement conseiller auprès de la Commission des réformes juridiques des projets spéciaux. Il a publié en collaboration avec le professeur Lyan de McGill un nouvel ouvrage de droit constitutionnel intitulé «*Le Droit constitutionnel canadien dans une perspective moderne*». C'est un ouvrage de référence pour les étudiants en droit.

Nous sommes heureux d'accueillir le professeur Atkey parmi nous. Le titre de son exposé est: «Institutions, valeurs et processus des décisions politiques—Une constitution vivante pour le Canada».

Le sénateur Cameron: Cela ressemble à un titre de manuel.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela reflète son passage à l'université de Yale.

M. Gibson: Cela me semble très intéressant et très moderne. Il serait utile d'en avoir quelques exemplaires à l'usage des membres du Comité.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'en parlerai au coprésident; le professeur Atkey sera certainement heureux de vendre quelques exemplaires supplémentaires.

M. Gibson: Cela sera utile au pays tout entier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: C'est dommage que nous soyons si peu nombreux alors que nous avons la chance d'entendre le professeur Atkey. Il faut préciser qu'un bill est à l'étude en comité plénier à la Chambre. Ce qui veut dire un vote imminent. À l'avenir, nous devons veiller à ce que l'assistance soit plus nombreuse. Certes, il n'est pas besoin d'un quorum pour entendre un témoignage, mais les témoins qui se présentent se sont bien préparés et ont beaucoup à nous apprendre. Je suggère que le Comité de direction ou que le président lui-même fasse le point de la situation, qu'il consulte les députés de l'opposition et prenne les dispositions nécessaires.

[Texte]

well prepared and have a lot to say and then when we go to prepare our report, a lot of our members come into the meeting and have not got the benefit of these witnesses. I would suggest that the steering committee or yourself as Chairman, had better reassess these things and get in touch with the opposition parties and with other members to see that we do something to make sure that we have a better attendance at the meetings.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, the Justice Committee is sitting at exactly the same time.

● 1600

Mr. Allmand: No, they cancelled it.

Mr. Gibson: Yes, but they were scheduled to. Is there any way we could work on so that we could not clash with the Justice Committee? It certainly would be appreciated.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The Justice Committee has been advised of our times of meetings throughout the whole year which remain the same. I was informed by one opposition member a few moments ago that the opposition members are boycotting all committees of the House which meet while the House is in session. If this is the case, I wish they would inform the officers of the committees to which they belong. Your comments are well taken Mr. Allmand; however, I do not think this is a matter for the Chair. This is a matter for the Whips of the parties and for the individual members themselves.

Some hon. Members: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would like to throw this back to the representatives of the various parties.

Senator Cameron.

Senator Cameron: Our Foreign Affairs Committee is sitting right now and I am supposed to be there. As I am the only representative of the Senate here, I do not like to let you down.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. As I suggested a few moments ago, other members of the Committee will be arriving. They are in the process of arriving so that I have no doubt that eventually we will have a quorum to hear Professor Atkey. We have had enough preliminaries. I would like to call on Professor Atkey now.

Professor Roland Atkey (Faculty of Law, University of Western Ontario): Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators and members, ladies and gentlemen, I do not have a prepared text for you. I thought I would speak briefly from some notes that I have prepared here on a rather broad approach to the constitution and to constitutional law in particular. Perhaps after my initial remarks, there might be some discussion. Certainly, Mr. Chairman, with this size of a group, it does lend itself to a very good and close discussion.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor Atkey: The title as given to you by the Chairman is "Institutions, Values and the Ongoing Pro-

[Interprétation]

M. Gibson: Monsieur le président, le Comité de la justice est actuellement réuni.

M. Allmand: On l'a annulé.

M. Gibson: Oui, mais ils avaient le même horaire que nous. Ne pourrait-on pas faire en sorte que les séances des deux comités se déroulent à des heures différentes?

Le coprésident (M. MacGuigan): Le Comité de la Justice connaît parfaitement notre emploi du temps qui n'a pas changé. Un député m'a dit tout à l'heure que l'opposition avait décidé de boycotter toutes les séances de comités qui se déroulent lorsque la Chambre siège. Il serait bon qu'ils en informent les secrétaires des comités auxquels ils appartiennent. Nous apprécions votre intervention, monsieur Allmand, mais ce n'est pas une question qui regarde le président, c'est une question dont doivent s'occuper les whips de partis et les députés eux-mêmes.

Des voix: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je renvoie la salle aux représentants des différents partis.
Sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Le Comité des Affaires extérieures siège actuellement et je suis censé y assister, mais comme je suis ici le seul représentant du Sénat, je ne peux pas vous laisser tomber.

Le coprésident (M. MacGuigan): Comme je l'ai dit tout à l'heure, d'autres membres vont arriver. Je suis certain que nous finirons par avoir le quorum. Je cède maintenant la parole au professeur Atkey.

M. Roland Atkey (Faculté de Droit, Université de Western Ontario): Merci beaucoup monsieur le président. Honorables sénateurs, messieurs les députés, mesdames et messieurs, je n'ai préparé aucun texte. Je vous parlerai de la constitution en général et du droit constitutionnel en particulier. Après mon exposé, on pourra discuter. Vu le petit nombre de membres ici présents, la discussion sera excellente.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Atkey: Le président vous a dit que le titre de l'exposé est «Institutions, valeurs et processus des déci-

[Text]

cess of Public Decision". It will come as no surprise to you that the traditional legal approach to the constitution has been, in Canada, one focussed primarily on institutions. This is really the approach of the British North America Act. It sets forth the nature of the executive power of the Governor General and the Lieutenant Governor and their advisors; Parliament, the Senate and the House of Commons; provincial legislatures; the respective legislative powers giving powers to these legislatures and to Parliament under Sections 92 and 91 of the BNA Act; the institutional methods of deciding jurisdictional conflicts through the judiciary or through the exercise of the power of reservation and disallowance; and certain housekeeping arrangements—revenues, debts, assets, taxation, etc.

When many Canadians think of constitutional reform, they think that what is really required is merely a tinkering with these institutions and their relationships with each other, whether it be to transfer powers from one order of government to the other, or to reform the Supreme Court or to revitalize the Senate or what have you. This view proceeds from a general misconception as to what the constitution is all about. It assumes that the BNA Act, coupled with the decisions of the courts interpreting it, comprises the whole of the Canadian constitution. We all know that this view of the constitution is not the correct one in Canada. The BNA Act is only a part. There are many other formal documents—the Canadian Bill of Rights, the Supreme Court Act, the Statute of Westminster, to name but three, as well as certain common law principles, unwritten conventions and practices and procedures in Parliament and the legislatures. All these comprise the Canadian constitution in the broad sense and it is this less formal notion of the constitution which I wish to discuss today.

My submission, simply put, is that in considering the issues of constitutional review and reform in Canada, and in attempting to arrive at viable solutions, you should balance the traditional institutional approach with an approach oriented toward the fundamental shared values of the Canadian people. In other words, you should at all stages attempt to perceive what are the values or goals which the Canadian people hold in common and to bring them into the framework of the constitution if that constitution, whatever form it may take, is to represent a consensus of a people willing to live together under law—in other words, if the constitution is to represent the soul of the nation.

• 1605

The B.N.A. Act is not completely devoid of any statement of shared fundamental values. For example, you are familiar with the preamble wherein it is stated that the colonies of Upper Canada, Lower Canada, and the Maritime Provinces expressed a desire to be united federally with a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. This was an indication of the willingness of the people to adopt the same sort of parliamentary democracy and forms of protecting fundamental rights, as had evolved in the United Kingdom by the middle of the nineteenth century.

Section 121 of the British North America Act also indicated a shared desire to provide for unrestricted movement of goods in Canada. Section 93 recognized a

[Interpretation]

sions politiques. Cela ne doit pas vous surprendre puisque, traditionnellement, l'étude de la Constitution s'est centrée sur les institutions. C'est également ce qui a inspiré l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. C'est ce qui a déterminé la nature du pouvoir exécutif conféré au gouverneur-général et au lieutenant-gouverneur ainsi qu'à leurs conseillers; le Parlement, le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées provinciales, et les pouvoirs législatifs accordés à ces assemblées et au Parlement aux termes des articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique; la façon institutionnelle de trancher les conflits juridictionnels par l'intermédiaire du pouvoir judiciaire ou par l'exercice du pouvoir de réservation; certaines dispositions administratives internes comme les revenus, les dettes, les avoirs et les impôts, etc.

Nombre de Canadiens envisagent la réforme constitutionnelle comme un simple remaniement de ces institutions et de leurs rapports entre elles; pour eux il s'agit de transférer certains pouvoirs d'un niveau de gouvernement à un autre, ou bien de remanier la Cour Suprême, de redonner un certain dynamisme au Sénat et ainsi de suite. Cette opinion relève d'une fausse conception de la Constitution. On s'imagine de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique émané par les décisions des tribunaux chargés de l'interpréter recouvre l'ensemble de la Constitution canadienne. Nous savons tous que c'est faux. Cet Acte n'est qu'un élément de la Constitution, il y en a d'autres: la Déclaration canadienne des droits de l'homme, la Loi de la Cour Suprême, le Statut de Westminster, pour ne parler que de ces trois-là. Il existe en outre des principes de droit commun et des conventions et des pratiques non écrites au Parlement et au sein des assemblées législatives. Tout cela forme la Constitution canadienne et c'est de cette forme moins officielle que je voudrais vous entretenir aujourd'hui.

Je déclare en substance que toute réforme constitutionnelle au Canada qui se pose d'aboutir à des solutions viables doit également tenir compte de la démarche constitutionnelle et traditionnelle ainsi que des valeurs fondamentales que partagent tous les Canadiens. Autrement dit, à tous les stades, nous devrions nous efforcer de déterminer les valeurs et les objectifs que partagent les Canadiens et les intégrer à la constitution pour que cette constitution, quelle que soit son orientation, reflète l'unité d'une nation. Autrement dit la Constitution, c'est l'âme de la nation.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'est pas complètement dépourvu de déclarations de valeurs fondamentales partagées. Vous connaissez très bien le préambule qui déclare que les colonies du Haut-Canada et du Bas-Canada et les provinces Maritimes ont exprimé le désir de se fédéraliser dans un cadre constitutionnel qui ressemble en principe à celui qui régit le Royaume-Uni. Il indiquait le désir de la population d'adopter le même système de démocratie parlementaire et les façons de protéger les droits fondamentaux. Comme ça s'est passé au Royaume-Uni vers le milieu du XIX^e siècle. L'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique exprime le désir partagé d'assurer un transport de biens sans restriction, au Canada. L'article 193 reconnaît une tolé-

[Texte]

community tolerance of minority separate schools. Section 133 allowed linguistic equivalents in a few institutions, primarily federal institutions and the legislature of Quebec.

Yet, these are exceptions in what is a otherwise a very legalistic and unimaginative document. A document which can hardly be considered a document of the people. Perhaps I might better explain what I mean by a value oriented approach to the constitution by quoting two paragraphs from a chapter in the book to which the Chairman has referred. This is one of the introductory chapters entitled "What is the Canadian Constitution". The subsection of the chapter begins: "The shared goals of Canadian society".

The constitution of a people is found in the attitudes and customs of its members, and in the working practices of its institutions. Every society, however primitive, has a constitution for consistent patterns of behaviour can be observed among its members even over a period of time spanning several generations. These consistent patterns reflect shared value preferences, directed toward common goals however dimly perceived and unarticulated because man, the unit of society, is transient. While his sense goals appear to him permanent in comparison to his own brief appearance in the world stage, he seeks to stabilize patterns of behaviour over successive generations. Among the devices for stabilizing values are constitutional documents and institutions of government. But they are only devices, which may or may not succeed in their objectives. Their formulation and creation are just part of the constitutive process whereby a society pursues shared goals.

In a written constitution a people may try to articulate shared goals, i.e. what they want to become at least in their better moments. But the actual constitution of a people can be observed only in the actual patterns of behaviour of its members. If these fall short of expectations, change is indicated, and such change is sought through complex institutional machinery of which a written constitution and the organs of government are parts. Altering the written constitution may or may not bring about the desired change, but whatever the case, to talk about a written document as the constitution is to mistake a device for its objectives, with the attendant risk that disparities between shared goals and actual patterns of behaviour will be rationalized through some ideal, real dichotomy instead of rational policies being formulated to remove these disparities.

[Interprétation]

rance de la collectivité à l'égard des écoles séparées des minorités. L'article 133 permet des équivalences linguistiques au sein de certaines institutions, principalement dans des institutions fédérales et à l'Assemblée du Québec.

Ce sont des exceptions dans un document qui est, par ailleurs, très juridique et peu imaginaire. Un document qu'on ne peut pas considérer comme un document pour le peuple. Pour mieux expliquer ce que j'entends par une méthode reposant sur le sens des valeurs, voici ce que disent deux paragraphes d'un chapitre du livre qu'a mentionné votre président. Il s'agit d'un des chapitres préliminaires intitulé «Qu'est-ce que la Constitution canadienne?». Voici comment débute le paragraphe: «Les objectifs communs de la société canadienne».

La Constitution d'un peuple se retrouve dans l'attitude et les traditions de ses membres, et dans les méthodes de travail de ses institutions. Chaque société, même si elle est la plus primitive, possède une constitution, où l'on retrouve des modèles constants de comportements parmi les membres de cette société, pendant une période de temps qui peut s'étaler sur plusieurs générations. Ces modèles constants traduisent des sens de valeurs partagées qui sont orientées vers des objectifs communs, même s'ils sont tacites. L'homme, en tant qu'unité de la société, est un élément éphémère. Alors que ses objectifs sentimentaux lui semblent permanents en comparaison de sa brève apparition sur la scène mondiale, il cherche à établir des normes de comportements sur plusieurs générations. Parmi les instruments qui lui permettent de stabiliser ces valeurs, sont les chartes constitutionnelles et l'institution des gouvernements. Mais ce sont des instruments qui peuvent aboutir ou ne pas aboutir aux objectifs. Leur formulation et leur création ne sont qu'un élément du processus de la constitution grâce auquel les sociétés poursuivent un but commun.

Dans une constitution écrite, un peuple peut vouloir énoncer des objectifs partagés, par exemple ce qui veulent devenir surtout dans leurs meilleurs moments. Mais la véritable constitution d'un peuple peut se retrouver dans les normes de comportements de ses membres. Si ce comportement n'atteint pas les objectifs, il y a lieu de faire un changement, et ce changement peut se réaliser par des rouages très compliqués, parmi lesquels se trouvent la rédaction d'une constitution et des organes ministériels. Mais modifier le texte d'une constitution peut apporter ou ne pas apporter le changement voulu. Mais quel que soit le cas, parler d'un document écrit comme de la Constitution c'est prendre l'instrument pour les objectifs et courir le risque que les écarts entre les objectifs partagés et les modèles de comportement s'en trouveraient justifiés par quelque idéal, par quelque division plutôt que par des lignes de conduite rationnelles, formulées pour dissiper ces différences.

• 1610

Now that is at a fairly high level of abstraction. Let me suggest what now could be regarded as the shared values of the Canadian people. These are minimum shared values. I am sure you are not going to quarrel with them.

Maintenant, parlons de ce qu'on peut considérer comme les valeurs communes aux Canadiens et ce sont des valeurs minimales que vous n'allez certainement pas mettre en doute.

[Text]

1. A shared commitment to live by the rule of law.
2. A common desire to promote individual human dignity.
3. A common purpose to further world peace and security and to promote the social, cultural and economic progress of underdeveloped nations.
4. A desire to be self-governing politically, socially and economically.

All these, of course, are still at a high level of abstraction. They are analogous really to declarations of the sanctity of motherhood. But one might question also the extent to which they are held in common by all the Canadian people and whether, if incorporated in a written constitution, they would be a true and consistent statement of behavioural patterns. However, they are a start, and this is the point I want to make.

Perhaps what is necessary is a systematic framework with which you, and with which those involved in the process of constitutional review and reform, can take an inventory of shared values as they exist now in Canada or as they become apparent in the future.

Consider these categorizations of human values, and these are merely intellectual tools which you might find useful. This is an eight-value categorization developed by Professor Lasswell at Yale and is known to many social scientists. I am sure the Chairman will be familiar with it. Well-being or health is one categorized value. Power is a value; third is wealth; fourth is skill; fifth is enlightenment; sixth is respect; seventh is affection; and eighth is rectitude.

Professor Lasswell uses this eight-value range as representative of the totality of human values, and he is able to use it as an intellectual tool in any particular area of law where an analysis of the fundamental values of those participants is required. I merely throw them out for your use in the search for and the attempt to articulate values of the Canadian people that might be worthy of inclusion in the Constitution.

Of course, your task is not only to clarify, identify and articulate these values or goals. You have other tasks that you will be performing in your journey around the country and also in your research you will be attempting to identify past trends, to determine relevant conditioning and situational factors, to project future probabilities, and indeed to pose policy alternatives for the benefit of the government. But my basic position is that this articulation of shared values is the first and foremost task and it is the most important one, and this is fundamental to the notion of a living constitution, a constitution that adequately expresses the aspirations of the people in a popular political rather than a legalistic sort of way.

Getting down to specifics, what are some of the shared values which you might wish to consider for inclusion in a living constitution. These, of course, will depend on what you see and hear in your travels around the country, and also what the federal and provincial governments see and hear in their continuing series of discussions and what the members of Parliament and the provincial legislatures see and hear.

[Interpretation]

1. Un engagement mutuel à respecter la loi.
2. Un désir commun de promouvoir la dignité humaine,
3. Un but commun de promouvoir la paix et la sécurité mondiale et de faire avancer le progrès économique et social des pays moins développés,
4. Un désir d'auto-gouvernement politique, social et économique.

Tous ces objectifs sont plutôt abstraits et sont analogues aux déclarations portant sur le caractère sacré de la maternité. On peut se demander dans quelle mesure les Canadiens partagent ces sentiments et, si ces sentiments garantis dans une constitution écrite, constitueraient une déclaration vraie et fidèle des modèles de comportement. Mais, s'est un début, et c'est ce que je voulais exprimer.

Ce qu'il nous faut c'est un cadre méthodique grâce auquel tous ceux qui se consacrent à la réforme constitutionnelle peuvent relever les valeurs communes telles que nous les constatons maintenant au Canada ou telles qu'elles se manifesteront à l'avenir.

Compte tenu de ces classifications de valeurs humaines, il s'agit d'instrument intellectuels qui peuvent se révéler utiles. Ce sont des classifications subdivisées en huit catégories qui ont été créées par le professeur Lasswell, à Yale, et qui sont connues de bon nombre de scientifiques. Le président est certainement au courant. Premièrement le bien-être, ou la santé, deuxièmement la puissance, troisièmement la prospérité, quatrièmement les compétences, cinquièmement l'édification, sixièmement, le respect, septièmement, l'affection et huitièmement, la droiture.

Le professeur emploie cet éventail de huit valeurs qui représentent la totalité des valeurs humaines. Il les invoque comme un instrument intellectuel dans tout domaine juridique où il faut analyser les valeurs fondamentales des membres d'une société. Je ne fais que les exposer pour votre gouverne, à la recherche d'une formulation pour le peuple canadien, de valeurs qui pourraient figurer dans une constitution.

Votre rôle ne consiste pas seulement à identifier et à formuler ces valeurs ou ces objectifs. Vous avez d'autres rôles dont vous allez vous acquitter lors de vos déplacements à travers le pays et aussi dans vos recherches pour essayer de déterminer les tendances du passé, pour déterminer les facteurs pertinents de conditions et de situations, afin de pouvoir tracer des projections futures et ainsi proposer le choix de lignes de conduite au gouvernement. Mais, je soutiens que cette formulation des valeurs communes est la tâche prioritaire dont il faut s'acquitter et qu'elle est essentielle à une notion de constitution vivante, une constitution qui exprime les aspirations du peuple, dans un sens populaire, politique, plutôt que juridique.

Parlons des détails. Quelles sont les valeurs communes qu'on pourrait examiner, qu'on pourrait incorporer dans une constitution vivante. Cela dépendra de ce que vous constaterez au cours de vos voyages dans le pays, de ce que vous verrez et entendrez lors des discussions fédérales-provinciales et ce que les députés eux-mêmes et les membres des Assemblées provinciales trouvent important.

[Texte]

Let me suggest some shared values for you to consider.

1. Equality of educational and economic opportunity for all individual Canadians.
2. Reduction of regional disparities in Canada.
3. A recognition that it is consistent with Canadian unity to permit special arrangements for some provinces or regions within Confederation to accommodate legitimate needs as long as the over-all direction and control is maintained by the federal government.
4. Access of the Canadian people to knowledge of the public decision-making institutions and their members.

• 1615

I refer specifically to the information function and the extent to which public decision-making processes are exposed to the Canadian people whether it be through television in the House of Commons or the provincial legislatures, whether it be through the work of the Queen's Printer, whether it be through Information Canada, whether it be through the publication of *Hansard*. I think it is a crying shame that some provincial legislatures have not seen fit to adopt a *Hansard* record in their area. All these things are necessary and really far more basic to the needs of the people to participate in democratic processes than people have realized in the past.

5. Access of the Canadian people to knowledge about each other so that the diversities of the nation which are its strength are more widely perceived and understood; here I am suggesting all forms of communication: broadcasting, films, cultural exchanges, government-sponsored youth travel programs and like activities.

6. Presumption of competence and ability of men elected or appointed to the major public decision-making bodies in Canada, not only Parliament and the legislatures but the judges, the boards and tribunals, the government agencies such as the Economic Council of Canada, the Ontario Law Reform Commission or any other number of agencies at the provincial or federal level.

7. Development of the national capital area in Ottawa-Hull as a tangible symbol of the unity and achievement felt by the Canadian people.

Now, my position again is general but I submit it is the moral obligation of both orders of government in Canada to take the appropriate action necessary to protect these shared values if, indeed, they are perceived as shared by your assessment of the behavioural patterns of the Canadian people which you see and which you hear and which you feel.

How do you bring these into the constitution? I suggested the preamble and that has been the traditional approach used in a number of countries. We have used it to a minimal extent with the British North America Act. Perhaps these statements of shared values could be brought into the operative sections of the Act; perhaps some of them are more appropriate for an entrenched bill of rights, particularly those that relate to certain legal rights; perhaps they might merely be included in an ordinary statute.

[Interprétation]

Je pourrais proposer quelques valeurs que vous pourriez examiner.

1. Des chances égales d'éducation et d'amélioration économique pour tous les Canadiens.
2. Une réduction des disparités régionales au Canada.
3. Une reconnaissance qui s'apparente à l'unité nationale pour permettre certaines formules à certaines provinces ou à certaines régions de la Confédération afin de répondre à des besoins légitimes en autant que la direction et le contrôle sont assurées par le gouvernement fédéral.
4. L'accès des Canadiens à la connaissance des institutions de décisions politiques et des membres de ces institutions.

Je parle précisément du rôle de l'informatique, de la mesure dans laquelle les appareils de décision sont accessibles au peuple canadien, que ce soit la télévision à la Chambre des communes ou dans les assemblées provinciales, le travail de l'imprimeur de la Reine ou grâce à Information-Canada, ou à la publication du *hansard*. C'est honteux que certaines assemblées provinciales ne publient pas un procès-verbal de leurs délibérations. Ce sont autant de choses nécessaires, qui sont très importantes pour répondre au besoin de participation du peuple au système démocratique.

5. L'accès du peuple canadien à la connaissance de leurs concitoyens pour que la variété, la diversité de notre nation soit mieux perçue, mieux comprise et ici je dois proposer toute forme de communication, la radiodiffusion, les films, les échanges culturels, les voyages de jeunesse organisés par le gouvernement et autres activités similaires.

6. La compétence des personnes qui sont nommées ou élues aux organes de décision du Canada, non seulement au Parlement et aux assemblées législatives, mais les juges, les conseils et les tribunaux, les organismes du gouvernement, comme le Conseil économique du Canada ou la Commission de la réforme du droit de l'Ontario ou autres organismes nommés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

7. Le développement de la région de la capitale nationale dans la région Ottawa-Hull comme symbole tangible de l'unité et des réalisations du peuple Canadien.

Je soutiens d'une façon générale, qu'il s'agit d'une obligation morale, des deux échelons de gouvernement au Canada de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour protéger ces valeurs communes si ces valeurs sont perçues comme étant partagées, selon que vous avez évalué le comportement du peuple canadien que vous voyez que vous entendez et que vous pouvez sonder.

Comment pourrions-nous intégrer toutes ces valeurs à la Constitution? J'ai proposé le préambule, c'est la méthode traditionnelle utilisée par un bon nombre de pays. Nous l'avons fait de façon restreinte dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ces déclarations de valeur peuvent être incorporées dans les articles d'application de la loi. D'autres sont peut-être plus appropriées dans une Déclaration intégrée des droits en particulier celles qui concernent les droits juridiques. Ces valeurs pourraient être insérées dans une loi ordinaire.

[Text]

I think it was significant for a constitutional law that is in two important federal acts, the National Transportation Act and the Broadcasting Act; Parliament saw fit to include a statement of policy which is really a statement of values; the people as they felt in those areas of activity. I think this sort of statement has been very useful not only to the courts in their interpretation required of the statute but to the Canadian people in attempting to understand fully what their government is trying to do. It has provided also guidance to certain governmental agencies and provincial governments in areas that tend to overlap or come close to the federal activities of transportation and broadcasting.

The fifth method, of course, is merely an articulation of the shared values through a declaration or a statement merely as an implicit recognition of their existence in Canada. Of course, including these statements in the preamble or in the operative sections of the written constitution is perhaps the best approach.

• 1620

In this respect perhaps your Committee requires a poet to assist it in its activities—or at least one of the Canadian literary giants—rather than merely lawyers and politicians because I think this is an important thing to keep in mind. Perhaps if they were to be included in an entrenched bill of rights or an ordinary statute that might not be necessary, but I think you get the point.

I have been emphasizing the shared value or the popular approach to constitution making. However, I said at the outset that this approach should merely balance the institutional or legal approach. They are really complementary to each other and I would not want this opportunity of appearing before you to pass by without having something to say about institutional changes in the Constitution which you might wish to consider, so I will proceed through seven of them. I merely raise them and perhaps we can have further discussion on the ones which interest you.

First of all I think serious consideration should be given to dividing Canada into regions as opposed to provinces. Quite frankly, this makes all the problems of the taxing and the spending powers, income security and social services and the attempting to come up with a suitable amending formula infinitely easier. It just no longer makes sense to have the ten-province structure that we have in Canada with the disparities in population and resource sizes. I think we could accommodate regions which were not necessarily the same size. I think the regions in Canada break up very nicely into four or five, or you could have an eight-region formula. I have seen a number of these. I think your Committee should seriously consider this.

Second, I would urge you to avoid rigid solutions and recognize that in an increasing number of areas requiring governmental action there are matters of concurrent jurisdiction as a matter of constitutional law and practice, and I would suggest that you pay more attention to substance than form. I think one good example of this overemphasis on form was the war of protocol that existed between Ottawa, Quebec and France over the attempted provincial participation in some international activities. No one really attempted to step back and

[Interpretation]

Il est important pour un droit constitutionnel compris dans deux lois fédérales, la Loi nationale sur les transports et la Loi sur la radiodiffusion, que le Parlement ait incorporé une déclaration d'intention qui soit une déclaration de valeur: les personnes qui se consacrent à ce secteur d'activité. Une telle déclaration a été utile non seulement aux tribunaux pour leur permettre d'interpréter les lois, mais aussi au peuple canadien lui-même pour mieux saisir l'action du gouvernement. Cette initiative a servi à orienter certains organismes gouvernementaux et a conseillé certains gouvernements provinciaux, dans des secteurs de juridiction mal définis, comme le domaine des transports et de la radiodiffusion.

La cinquième méthode, c'est une formulation de ces valeurs communes par voie d'une déclaration pour reconnaître l'existence de ces valeurs au Canada. Bien entendu, la meilleure méthode est peut-être l'insertion de ces déclarations dans le préambule ou dans certains articles d'un nouveau texte de la constitution.

Votre Comité aurait peut-être besoin pour l'aider à rédiger ce texte d'un de ces géants littéraires canadiens plutôt que de simples avocats ou de simples politiciens, parce que c'est une question très importante. Si ces points étaient insérés dans une Déclaration des droits ou dans une loi ordinaire ce ne serait peut-être pas nécessaire.

J'ai fait ressortir les valeurs communes et la méthode de rédaction d'une constitution, mais j'ai dit tout d'abord que cette méthode devait équilibrer la méthode juridique et la méthode institutionnelle. Ce sont deux méthodes complémentaires, et j'en profite pour mentionner les réformes institutionnelles dans la constitution, réformes que vous pourriez envisager. Je vais en mentionner sept et vous pourrez amorcer une discussion sur les points qui vous intéressent le plus.

Tout d'abord, on devrait envisager de répartir le Canada en régions plutôt qu'en provinces. Cela rendrait les problèmes de pouvoirs fiscaux et de dépenses, de la sécurité du revenu et des divers services sociaux beaucoup plus faciles à résoudre et permettrait de trouver une formule d'amendement appropriée et beaucoup plus facile à interpréter. Il est absurde d'avoir les dix provinces que nous avons maintenant vu les disparités démographiques et les disparités de ressources. Nous pourrions accueillir des régions qui n'ont pas peut-être la même superficie. Les régions du Canada peuvent facilement se diviser entre quatre ou cinq régions ou en huit régions. Le Comité devrait envisager sérieusement cette possibilité.

Deuxièmement, je vous invite à éviter des solutions intransigeantes et à reconnaître que dans un nombre de secteurs qui exigent l'intervention des gouvernements, il y a des secteurs relevant de compétence conjointe sous le plan du droit et de la pratique constitutionnelle. On devrait vraiment faire plus attention au fond qu'à la forme. Un exemple de cette insistance sur la forme c'est la guerre protocolaire entre Ottawa, le Québec et la France au sujet de la participation provinciale à une conférence internationale. Personne n'a envisagé le problème d'une façon globale en considérant le contexte ou la position des neuf autres provinces en vue de savoir ce qu'elles

[Texte]

consider the over-view or the position of the other nine provinces with respect to what they were doing, what they might like to do and whether our constitutional arrangements could accommodate some external projection of provincial activities with a supervisory federal veto or a supervisory federal function. I think our priorities were somewhat distorted on that. I do not think one can assess blame on these things at this point, but from a number of points of view it was not a healthy development.

Third, there are some federal agencies which are powerful in Canada in terms of the real decisions that matter, such as the Bank of Canada and, in the educational sphere, the Canada Council. Perhaps there should be more formal and informal consultation with their provincial counterparts—provincial governments, if necessary—so that we will have a co-ordinated national approach in these areas. I am not sure that I go so far as to suggest that we need provincial representatives on the Bank of Canada or on the Canada Council, but I think we have to perhaps look more closely at the consultative relationships with the provincial counterparts of these federal agencies.

Fourth, of course you are going to be looking at new mechanisms to provide a more flexible federalism in Canada. I would imagine the amending formula is very high on the agenda and I think a number of groups will have something to say on that matter.

• 1625

Delegation, of course, is now possible under the existing Constitution, and perhaps we can develop new and sophisticated forms for use in the future. I would like to see intergovernmental machinery become more institutionalized, perhaps more permanent. There are two other items, really mechanisms, flexibility and constitutional arrangements. We might consider the use of referenda on some important issues such as in the amending process, and we have not considered this matter too seriously in Canada. It has been in use in some European countries, in Switzerland, and I believe in Australia. I would hope serious study would be given to this, and also to the business of calling constitutional conventions.

I believe, Mr. Chairman, you referred to that in one of your speeches in the House. This of course has been the practice in the United States on various occasions, but we might find something useful from their experience for use in Canada.

Finally there are the informal institutions which also play a large part in the exercise of real power in Canada. The informal institutions are those such as the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, the Canadian Labour Congress, and the Canadian Manufacturers' Association. Perhaps we can institutionalize not the organizations but their relationships and their access to government.

Mr. Gibson: And with each other.

Professor Atkey: And with each other. I think that follows as a natural result, but I think we should not allow these organizations merely to grow and to survive at the whim of the particular membership that constitutes them at any particular time. I think they should have an

[Interprétation]

faisaient, ce qu'elles aimeraient faire ou si notre formule constitutionnelle ne pourrait pas permettre un élargissement international des compétences provinciales avec un rôle de surveillance de la part du fédéral. Nos priorités ont été bouleversées sur ce plan, on ne pourrait pas faire le bilan des responsabilités à l'heure actuelle, mais à plusieurs points de vue c'était malsain.

Troisièmement, certains organismes fédéraux sont très puissants au Canada parce qu'ils ont le droit de prendre des décisions importantes, comme la Banque du Canada et le Conseil des arts du Canada, sur le plan éducatif. Il devrait avoir plus de consultations avec leurs homologues provinciaux et même avec les gouvernements provinciaux, le cas échéant, pour qu'on puisse avoir une méthode nationale bien coordonnée dans ce secteur. Je n'irai pas jusqu'à déclarer qu'il nous faut des représentants provinciaux à la Banque du Canada ou au Conseil des arts, mais nous devrions engager plus sérieusement la consultation avec les homologues provinciaux de ces organismes provinciaux.

Quatrièmement il nous faut envisager de nouveaux rouages permettant un fédéralisme plus souple au Canada. La formule d'amendement est en tête de liste de l'ordre du jour, et bon nombre de groupes auront à se prononcer là-dessus.

En vertu de la Constitution, on peut déléguer certains pouvoirs et nous pourrions trouver des moyens perfectionnés nouveaux pour y avoir recours à l'avenir. J'aimerais qu'il y ait un rouage intergouvernemental qui soit mieux institutionnalisé et plus permanent peut-être. Il existe deux autres rouages à flexibilité et à formules constitutionnelles. On pourrait avoir recours au référendum sur les questions plus importantes comme sur la procédure d'amendement. Nous n'avons pas envisagé sérieusement cette question au Canada. Ce recours existe dans certains pays européens comme en Suisse et en Australie, je crois; et j'espère qu'on étudiera cette possibilité ici, ainsi que la convocation d'assemblées constitutionnelles.

Le président l'a mentionné dans un discours à la Chambre je crois, c'est la procédure suivie aux États-Unis plus d'une fois. On pourrait profiter de l'expérience des États-Unis pour l'appliquer au Canada.

Finalement, les institutions officielles jouent un rôle important dans l'exercice des vrais pouvoirs au Canada. Et ces institutions, qu'il s'agisse de la Fédération des Maires et des Municipalités, du Congrès du travail du Canada, de l'Association des fabricants canadiens et d'autres organismes. Nous pourrions peut-être institutionnaliser non l'organisation, mais leur rapport et leur façon d'aborder le gouvernement, et leurs démarches entre elles.

M. Gibson: Et les rapports entretenus entre elles.

M. Atkey: Et les rapports entretenus entre elles. Nous devons permettre à ces organisations de se développer et de survivre selon l'évolution du nombre de leurs membres. Il devrait y avoir un moyen institutionnalisé par ces organismes de s'adresser au gouvernement, tout comme

[Text]

institutionalized access to government, perhaps in the same way that the press gallery has an informal institutionalized access.

Whether this would go so far as actually providing legislation to control and regulate lobbies in Canada such as it exists in the United States I do not know, but I think we should give serious consideration to these matters.

The second last matter—do not ignore the courts. There is a tendency in governments involved in constitutional review and reform in Canada to write off the courts as effective participants in the process, and I think this is unhealthy. I am not sure Canadians are willing to have the Canadian Supreme Court become the counterpart of the American Supreme Court at this point. I think perhaps that goes too far the other way, but the courts can be extremely useful, as we have seen in the decision in the Drybones Case in the revitalization of the Canadian Bill of Rights. I have had some occasion to look at about a dozen decisions that have gone before the courts since the Drybones Case in various jurisdictions, mostly in the Province of Ontario, and it is rather interesting to see the effect it is having on the judicial process and the decisions that are going to evolve from this rather landmark decision. So I merely throw that out as a caveat; do not ignore the courts.

Finally, of course, when considering institutional changes, the relationships between Parliament and the legislatures, the sort of approach that the BNA Act has dealt with and that people have been concerned about primarily—the experts must be involved here, I think. I think sometimes there is a tendency among the Canadian people to say, "Well we have had our fill of the experts." I would hate to see that situation actually happen. I think the people can be involved as a complement to the experts, or perhaps the experts involved as a complement to the people. But it is a dual process and that is the point I want to emphasize.

Perhaps, Mr. Chairman, I might end there. I am prepared to go into a more specific discussion on urban government in the Constitution if it is the will of the Committee.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that would be useful, because this is a subject on which we will be receiving additional briefs and have already received briefs. But I think it might be helpful to have your perspective from what we might call a sociological view as applied to this particular institution and to these institutional arrangements more accurately.

Professor Atkey: Perhaps you can gather that my solution would be not to elevate the urban governments to full constitutional status, or to expect any great things by granting the President of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities a seat at the constitutional conference table. I think these are institutional arrangements which, while having firm symbolic significance, really do not go to the heart of the problem. This is again the institutional approach, and it is over-legalistic and rigid in my view, and is only half a solution.

[Interpretation]

les courriéristes parlementaires peut-être qui ont accès de façon officieuse au gouvernement.

Faudrait-il réglementer les manœuvres de coulisses parlementaires comme on le fait aux États-Unis, je l'ignore; mais nous devrions examiner ces questions sérieusement.

Deuxièmement et dernièrement, il faut tenir compte des tribunaux. Les gouvernements impliqués au Canada dans la réforme constitutionnelle ont tendance à écarter les tribunaux comme un participant viable, comme interlocuteur valable dans ce processus. Et je ne suis pas convaincu que les Canadiens soient disposés à accepter que la Cour suprême du Canada devienne l'homologue, l'équivalent de la Cour suprême des États-Unis. Ce serait exagéré. Mais les tribunaux peuvent être très utiles, comme nous l'avons vu dans l'affaire Drybones, et le rétablissement de la Déclaration canadienne des droits. Il y a une douzaine de décisions qui ont été soumises aux tribunaux depuis l'affaire Drybones, dont la plupart en Ontario. Il vaut la peine de remarquer, l'influence de cette affaire sur le processus judiciaire et les décisions qui découlent de ce précédent. Je vous mets en garde contre toute tendance d'écarter les tribunaux.

Finalement, en examinant les réformes des institutions, les rapports entre le Parlement et les assemblées provinciales et la façon d'aborder les questions d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et qui a intéressé le plus les gens—je crois qu'il faut faire appel aux spécialistes. Les Canadiens ont eu tendance à dire qu'ils en ont assez des spécialistes mais ils ont tort. Les gens peuvent compléter l'action des experts ou vice-versa, je crois. C'est un échange à deux sens.

Maintenant, peut-être, monsieur le président, que je pourrais terminer sur cette note: je serais tout à fait disposé à étudier plus en détail les gouvernements urbains dans le cadre de la Constitution. Si tel est le désir du Comité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce serait peut-être utiles je pense, car c'est un sujet sur lequel nous recevons d'autres mémoires et sur lequel d'ailleurs nous avons déjà reçu des mémoires, mais, nous aimerions avoir votre point de vue, du point de vue sociologique disons, tel qu'il s'applique à cette institution particulière ou plus précisément ces arrangements sur ces institutions.

M. Atkey: Vous croyez comprendre que je ne voudrais pas que les gouvernements urbains soient promus en statut constitutionnel, au plein statut constitutionnel ou que je pense qu'on ne peut pas s'attendre à de grandes choses comme d'accorder au président de la Fédération canadienne des Maires et des Municipalités le droit de siéger à la Conférence sur la Constitution. Il s'agit là, je pense, de dispositions constitutionnelles qui, bien qu'elles aient une signification symbolique, en fait, ne vont pas au cœur même du problème. Encore une fois, il s'agit là d'une attitude institutionnelle, de zèle trop grand dans le sens de la légalité et trop rigide à mon avis, qui n'apporte que la moitié de la solution.

[Texte]

• 1630

Again I say, what is required in the problems of the cities and urban governments is the recognition of the shared values and goal of the city dweller—and soon 80 per cent of us, of course, will be living in cities—that minimum standards of quality of life have to be maintained in densely populated parts of the country. Now, this is perhaps a simplistic statement concerning very complex problems. The point is that we cannot lose sight of these shared values in given situations if they pertain to problems which face the Canadian nation.

The constitution again has to be a recognition of the actual patterns of behaviour of the Canadian people. If there is a city problem, and if 80 per cent of the people live in the city, then this is a Canadian problem surely. And surely there is a moral obligation on the two existing orders of government, the federal government and provinces, to meet these problems within their existing jurisdictional arrangements.

Under the existing constitution, the federal government's role in the cities is primarily a financial one, the provinces' primary role is a regulatory one, and, of course, the municipalities' role is running many of the day-to-day operations in the city. If one is to take the shared-value approach, then no government can go it alone without consulting the other.

Clearly consultative federalism is the only answer to the problem of the cities, and transcending all this is the fact that the cities' problems are Canada's problems. Perhaps this is a manifestation of our rigid legalistic categorization of problems as a method of putting-off until tomorrow what might be done today, and I say that pertains to all levels of government.

The federal responsibilities—perhaps the federal powers over the cities—are varied. At the risk of repetition for you, gentlemen, I will review them briefly.

First of all the federal government can take initiatives through the exercise of spending power. The federal government can set standards. It does through CMHC, through a national building code. The research function, I think, is very important. The federal government would have the power, for example, to set up a type of Brookings Institution for research into all problems of urban life and to make this information available to municipal and provincial governments.

The federal government can integrate federal transportation facilities—air, train, interprovincial trucking and bus, shipping—with the provincial and municipal facilities, to provide a comprehensive and integrated form of transit for city dwellers. The federal government has a large presence through communications in the cities—land, wire, microwave, the post office. The federal government can integrate many of its activities such as the building of federal buildings, urban renewal, the location of parks, it can locate these activities with existing provincial and municipal activities and so can play a very active role.

The provincial responsibilities, of course, are by far the greatest. Not only do they create and reorganize and do away with municipalities or regions in the province but they have responsibility for roads, sewers, education, welfare, health, local rapid transit, and a certain financial responsibility.

[Interprétation]

Encore une fois je répète que pour ce qui est des municipalités urbaines et des gouvernements urbains—il faut reconnaître qu'environ 80 p. 100 de la population vivra dans les villes—il nous faudra justement maintenir une norme minimale de qualité de vie dans les régions fort peuplées du Canada: c'est ce que désire l'habitant des villes. C'est peut-être une situation qui comportera des problèmes complexes. Mais voici nous ne pouvons pas perdre de vue ces valeurs recherchées par tous dans les villes dans le cadre des problèmes auxquels le peuple canadien doit faire face.

La Constitution, encore une fois, doit refléter le comportement vrai des Canadiens. Mais s'il existe un problème urbain, et si 80 p. 100 des Canadiens vivent en ville, voilà un problème bien canadien. Il y a donc une obligation morale, aux deux niveaux actuels du gouvernement au Canada, c'est-à-dire au fédéral et aux provinces, de faire face à ces problèmes dans les juridictions concernées.

En vertu de la Constitution actuelle, évidemment, le rôle du gouvernement fédéral dans les villes porte surtout sur les finances. Le rôle des provinces se trouve à être réglementaire; et, les municipalités, administrent les activités au jour le jour dans les villes. Si on veut considérer cet autre aspect soit les désirs communs des citoyens, alors un gouvernement ne peut s'en occuper tout seul sans consulter les autres gouvernements.

Évidemment, le fédéralisme consultatif est la seule réponse aux problèmes des villes. Et, par dessus tout, il y a le fait que les problèmes des villes sont les problèmes du Canada dans son ensemble. Peut-être avons-nous là une manifestation de la classification en catégories trop légales et rigides de nos problèmes et qui aboutit à remettre à demain ce que l'on pourrait faire aujourd'hui. Comme je l'ai dit, cela se rapporte à tous les niveaux du gouvernement.

Les responsabilités du gouvernement fédéral—et peut-être les responsabilités du gouvernement fédéral sur les villes et les municipalités urbaines—sont très variées. Et même, au risque de me répéter, je vais les revoir brièvement.

Tout d'abord, le gouvernement fédéral peut prendre des initiatives grâce à l'exercice de son pouvoir sur les dépenses. Il peut établir des normes, comme il le fait grâce à la société centrale d'hypothèques et de logement, au moyen du code national de l'habitation. La fonction de recherches, à mon sens, est très importante. Le gouvernement fédéral aurait le pouvoir d'instituer, par exemple, un genre d'Institution Brookings, de recherches sur tous les problèmes de la vie urbaine et rendre ces renseignements accessibles à tous les gouvernements provinciaux et municipaux.

Le gouvernement fédéral pourrait insérer les moyens de transport fédéraux par air, par chemin de fer, par camionnage interprovinciaux et bus, par bateaux, avec les moyens provinciaux et municipaux pour aboutir à une forme intégrée et complète de transport pour ceux qui vivent dans les villes. Le gouvernement fédéral est fortement représenté dans le cadre des communications aussi dans les villes par les bureaux de poste, les communications par terre, les micro-ondes. Le gouvernement fédéral pourrait intégrer plusieurs de ses services, tels que la

[Text]

The municipal responsibilities are derived from the province. Practically speaking, the municipal governments' responsibilities, as the governments closest to the people, are to articulate the felt needs and values of people in the local community. The municipal governments can be very useful in this determination and articulation of the shared value approach about which I spoke previously. I would hope and understand that you already have consulted with municipal officials and that they will provide a certain amount of input which you will find useful.

• 1635

In summary, as far as the problems of urban government are concerned, Ottawa does have a role and it can be an initiating role as long as it is done in consultation with the provinces and the municipalities involved. Nothing of major significance can really be done in the cities unless there is consultation. I think we have to recognize this as a fact of life in Canada and that is the name of the game. It is consultative federalism.

There has to be horizontal co-operation on federal initiatives; horizontal in the sense that we cannot just have an effective airport policy, an effective train policy and an effective port policy. In each area of the country these facilities have to be integrated with the other existing municipal and provincial facilities, and what is a proper airport policy for Montreal might not be a proper policy for Toronto, and we have to lay these individual federal responsibilities out in a horizontal line and integrate them with the existing facilities.

Finally, of course, the municipal institutions are very important in providing a grass roots contact with the people. I think both the provincial and federal governments should not lose the opportunity to have these local representatives who really can tell what the people think, and, by which the provincial and federal governments—and indeed your Committee—can ascertain what might be enshrined in the Constitution in this abstract sort of sense of representing what Canadian people are and what they really want to become.

Mr. Chairman, I think that concludes my formal remarks on these matters.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Professor Atkey. I think the perspective that you have brought to bear this afternoon has been an extremely useful one and I am sure the members will want to explore it further with you. Mr. Rock, I believe you are first.

Mr. Rock: Thank you very much, Mr. Chairman. I just have one question to ask. However I would first like to say that it was a real pleasure to listen to this fellow. He is a very learned man and has great expertise in these matters. At least, I feel so anyway.

[Interpretation]

construction des édifices fédéraux, la rénovation urbaine, la localisation des parcs etc. Je pourrait les intégrer avec d'autres activités provinciales et municipales et jouer ainsi un rôle actif.

Les responsabilités provinciales, évidemment, sont les plus importantes, non seulement est-ce qu'elles créent, réorganisent et éliminent les municipalités ou les régions dans la province mais elles comprennent la responsabilité des routes, des égouts, l'éducation, le bien-être, la santé, les transports rapides locaux et aussi certaines questions financières.

Les responsabilités municipales découlent de la province. Elles mettent en corrélation les besoins ressentis et les valeurs, les désirs exprimés, sur le plan local, par les gens. Le gouvernement municipal peut être très utile pour déterminer et exprimer la valeur commune dont j'ai parlé déjà. J'espère, je crois comprendre que vous avez déjà consulté des fonctionnaires municipaux qui vont vous donner des renseignements très utiles, d'ailleurs.

Mais quant aux problèmes du gouvernement urbain, Ottawa a certainement un rôle à jouer, tant qu'elle le fait en consultation avec les provinces et les municipalités en cause. En fait, on ne peut rien faire d'important dans les villes à moins qu'il y ait consultation. Je crois qu'il faut reconnaître que c'est une donnée de la vie dans le Canada. C'est le fédéralisme consultatif.

Il faut aussi avoir une collaboration horizontale pour les initiatives fédérales; horizontales dans le sens que nous ne pouvons pas tout simplement avoir une politique efficace du point des aéroports, des trains et des ports. Dans toutes les régions du pays, tous ces aménagements doivent être intégrés aux autres dispositions et aménagements provinciaux et municipaux. Ce qui est bonne politique pour les aéroports de Montréal ne l'est pas nécessairement pour ceux de Toronto, et il nous faut disposer ces responsabilités fédérales sur une ligne horizontale et les intégrer aux aménagements qui existent déjà.

Enfin, les institutions municipales sont très importantes pour plonger dans les racines du peuple. Je crois que les gouvernements provinciaux et fédéral ne doivent pas perdre de vue cette occasion d'avoir ses représentants locaux qui peuvent vraiment exprimer la pensée de leurs commettants, et permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux, et même à votre Comité, de déterminer ce qui est garanti dans la Constitution, en ce sens abstrait, de représenter ce qu'est le peuple canadien est et ce qu'il veut de fait devenir.

Je crois, monsieur le président, qu'ainsi se termine mes remarques préliminaires.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Atkey. Je crois que la perspective que vous venez de dresser nous est très utile, et je suis sûr que les membres voudront y réfléchir. Monsieur Rock, vous avez la parole.

M. Rock: Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une question à poser. J'ai eu plaisir à écouter ces paroles.

Une chose m'intrigue toutefois, dont je ne sais si vous y avez songé ou si vous l'avez oubliée ou si elle est comprise dans ce que vous avez dit. Disons d'abord que

[Texte]

There is just one thing that interests me, and I do not know if you have thought of this or you missed out on it or maybe it is included in what you say. Let me say first of all, that most of our basic revenue is derived from the national production. That is, all tax revenues come directly or indirectly from the productivity of the country and this productivity depends on a system which in North America we call the free enterprise system. You mentioned the shared values and it seems that the system on which we depend for most of our revenues is not mentioned in your shared values, so I want to ask you if you do not feel that one of the shared values should be participation in the free-enterprise system? You want everyone to participate in governments, in municipalities and in everything else, but when it comes to the basic system, the system that we all depend on and the one that has given us the affluence that we have today and one that is not found in many other places with other types of systems, you do not mention anything about this as a shared value. I think this is one of our most basic shared values and I think that participation by the public in the free enterprise system is a shared value. I would like to have your comments on that.

Professor Atkey: I think that is a matter about which you should ask questions around the country. Perhaps it is a result of my spending too much time around a university with people who are younger than I am and who have views which are somewhat different than mine. I think I would agree with you. I am not sure I am prepared to say that it is a shared value of the Canadian people—at least the Canadian people that I come in contact with—that we are willing to enshrine this notion of the free enterprise system, a capitalistic system, in the Constitution. Many of my students would reject that.

Mr. Rock: I do not believe that we are under this capitalistic system as it was in years gone by where a capitalist was the owner of an enterprise. He was the sole owner. He was the owner of a mine.

• 1640

This is the old day concept, when they speak of a capitalist system. The words "capitalist system" came in, in the days of ownership, but today, it is an enterprise in which there are shareholders by the thousands and thousands. It is the free enterprise system, not the capitalist system. The supposedly educators of the country are still in this cocoon. They are reading these books of the capitalist system of the past. They have not yet learned that it is a free enterprise system in which people do participate. It is this participation that there should be some orientation for. This was why I think one of the shared values should be participation, where the people should know how to participate in the system that has given us this abundance and all this affluence.

Professor Atkey: Perhaps I could suggest some wording here. Of course this is a very difficult task but I think it is important—participation in the free enterprise system but with a controlled economy. Is that consistent with the government of 1970 and the regulation of business.

[Interprétation]

nous tirons le gros de nos revenus de la production nationale brute, c'est-à-dire, que les impôts proviennent, directement ou indirectement, de la production du pays, qui, à son tour, dépend d'un système qui, en Amérique du Nord, s'appelle l'entreprise libre. Vous avez mentionnées les valeurs communes et il semble que le système dont provient la plus grande part de nos revenus ne fait pas partie de ces valeurs communes et je vous demande donc si l'une des valeurs communes ne devrait pas être la participation à l'entreprise libre? Vous voulez que tous participent aux gouvernements, aux municipalités et à toute autre chose, mais quand il s'agit du système fondamental, celui dont nous dépendons tous et qui nous a valu la prospérité que nous connaissons aujourd'hui et qui est rare dans d'autres systèmes, vous ne mentionnez rien de cela comme étant une valeur commune. A mon sens, c'est une de nos valeurs les plus fondamentales et je crois que la participation du public au régime de la libre entreprise est une valeur commune.

M. Atkey: On pourrait, je crois, poser cette question partout au pays. Peut-être ai-je passé trop de temps à l'université avec des gens qui sont plus jeunes que moi et qui ont des opinions différentes des miennes. J'en conviendrais, je crois, avec vous. Mais je ne suis pas sûr, justement, qu'il s'agisse d'une valeur commune pour les Canadiens, que nous sommes prêts à garantir cette notion d'entreprise libre, de régime capitaliste, dans la Constitution. Plusieurs de mes étudiants s'y opposeraient.

M. Rock: Je ne crois pas que nous vivons sous un système capitaliste comme il existait il y a plusieurs années, quand le capitaliste était propriétaire d'une entreprise. Il était le seul propriétaire. Il était propriétaire d'une mine.

C'est une conception appartenant à un passé lointain, quand on parle du «régime capitaliste»; le terme: «régime capitaliste» est apparu à l'époque de la grosse propriété, mais aujourd'hui il s'agit d'une entreprise où il y a des actionnaires parmi milliers. Il s'agit donc du régime de libre entreprise et non du régime capitaliste.

Les soi-disant éducateurs de nos pays se trouvent encore enfoncés dans ce cocon, ils lisent des livres se rapportant au régime capitaliste d'autrefois. Ils n'ont pas encore appris qu'il s'agit d'un régime de libre entreprise auquel les gens participent. C'est à cette participation que l'on devrait offrir une certaine orientation. C'est la raison pour laquelle, je pense que l'une des valeurs communes devrait être la participation, où les gens sauraient comment contribuer au régime qui nous a donné cette abondance et toute cette richesse.

M. Atkey: Je pourrais alors proposer un certain libellé ici. C'est difficile, mais je pense que c'est important. La participation au régime de libre entreprise, mais dans le cadre d'une économie contrôlée.

[Text]

Mr. Rock: That all depends on what you mean by controlled economy. These things come and go.

Professor Atkey: It all depends on the political view of the moment too, does it not?

Mr. Rock: I would not want controlled economy in a sense that they will just have one type of can of beans in the country or one type of suit of clothes. When you say controlled economy, this means a lot.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Rock. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Professor, your address bristled with so many ideas. I must say I was very much impressed with it. I hope I can fire a whole lot of questions at you and relatively short ones. I have got so many of them that I would just love to proliferate this discussion with a few short ones, rather than one or two long ones.

First of all, you mentioned your basic headings, like "health, power, wealth, skill, enlightenment, respect, affection and rectitude". I would like to question whether you have not overlooked some very important ones such as bravery—I cannot help but bring in my thoughts of the two wars and the crisis in Quebec right now—generosity, ambition, friendship, diligence, competence, and sense of humour. Should there not be a place among this fine group of principles that you have itemized for these others which seem just as important. For instance, should we not teach our people to be brave and should we not believe in bravery as a quality.

Professor Atkey: We can get into an argument on semantics here. I think I suggested that the eight-value categorized was in the mind of one man, Harold Lasswell, the totality of human values. He would say: "Yes, it is obvious bravery is included in this notion of rectitude."

Mr. Gibson: I see.

Professor Atkey: It is not obvious to me and it is not to you. It is a question in semantics. I think they are intellectual tools to force the human mind to consider the broad range of values. Now it might be that Mr. Gibson can develop a 16-value category and that this might be useful.

Mr. Gibson: No, I think probably much sounder to keep to eight, like you, and then work the others into the eight. Your approach is probably much better in rapid reflection.

This subject of sports and leisure keeps cropping up today. For instance, in my riding, there is a lot of little league baseball and hockey. However, very much on my mind, are the many, many thousands of children who do not get organized sports or an opportunity to participate not only in sports, but camping or activities for youth. I feel that this area is cloudy and grey. I wonder whether it is our role to co-ordinate all the possibilities in various areas something like we are trying to do in pollution, and fan out and leave the provinces the job of working it through the towns and country areas? How do you see this problem of sports and leisure shaping up?

[Interpretation]

M. Rock: Ceci dépend de ce que vous voulez dire par le contrôle de l'économie. Ces choses sont temporaires.

M. Atkey: Ceci dépend de l'opinion politique du moment, n'est-ce pas?

M. Rock: Je ne voudrais pas justement d'une économie contrôlée dans le sens où il n'y aurait qu'un seul genre boîte d'haricots au Canada et qu'un seul genre de vêtement. Quand vous parlez d'économie contrôlée, cela va très loin.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Rock. Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur le professeur vous avez exprimé tellement d'idées dans votre allocution que je dois dire que j'ai été fort impressionné. Je dirais pour commencer que je voudrais vous poser toute une gamme de questions relativement brèves.

Tout d'abord, vous avez mentionné vos titres initiaux, tels que «la santé, le pouvoir, la richesse, le talent, l'éclairement, le respect, l'affection et la droiture. Je me demande si vous n'avez pas laissé de côté le courage, je ne peux m'empêcher de penser aux deux guerres et ensuite à la crise sévissant au Québec à l'heure actuelle: «la générosité, l'ambition, l'amitié, l'application, la compétence et le sens de l'humour». Il me semble qu'il y a place dans ce beau groupe de principes que vous avez mentionnés, pour ceux-ci qui sont aussi importants que les autres. Par exemple, le courage, ne devrions-nous pas enseigner à nos concitoyens comment être courageux et ne devrions-nous pas y croire comme qualité?

M. Atkey: Nous pourrions nous engager, dans une discussion de sémantique à ce sujet. Je crois que j'ai indiqué que l'établissement de 8 catégories de valeurs représentait la totalité des valeurs humaines d'après le code propre à Harold Lasswell évidemment il dirait que le courage est compris, dans cette notion de droiture.

M. Gibson: Je vois.

M. Atkey: Ce n'est évident ni pour moi, ni pour vous. C'est une question de sémantique.

Je crois qu'il s'agit d'outils intellectuels pour forcer l'esprit humain à considérer la vaste gamme des valeurs et que ce soit utile.

M. Gibson: Non, j'estime plus raisonnable de s'en tenir aux 8 que vous avez déjà mentionnées, et de leur ajouter les autres.

Je voudrais aborder la question des sports et des loisirs dont on parle tant aujourd'hui. Par exemple, dans ma circonscription, il y a beaucoup d'équipes de baseball, et de hockey. Toutefois, à mon avis il y a des milliers d'enfants qui ne profitent pas de sports organisés. Nous ne parlons pas seulement du sport, mais qui n'ont pas l'occasion de faire du camping, et de participer aux activités destinées à la jeunesse. J'estime qu'il s'agit justement d'une longue crise et je me demande si ce n'est pas notre rôle de coordonner toutes les possibilités dans les divers domaines comme on essaie de faire pour la pollution, et ensuite de laisser aux provinces la tâche de travailler par l'entremise des municipalités et des régions rurales? Comment envisagez-vous ce problème des sports et des loisirs?

[Texte]

Professor Atkey: Again this is a value judgment matter. I frankly regard that question as almost as important as this question of communication with the people about the functions of government or communication of one group of Canadians with another so that they know each other. I have had some opportunity to consider this whole question of leisure in the last years. I have been wrestling with the Sunday Observance Laws of Canada with the Ontario Law Reform Commission. You appreciate there is a very strong inter-relationship between those two questions. We have concluded that one of the primary objectives is the pursuit of leisure and recreation, and that it is a proper function of government.

Mr. Gibson: We want to go further than to just agree that it is important. We want your guidance, if you can give it to us, as to where it fits into this constitution of ours. What is our role?

• 1645

Professor Atkey: Well, you have to peg it. I think here the federal government can take the initiative and I hope they would. There is certainly an equality of recreation; there is this notion. I think the federal government's role might well be one of financing on a shared-cost arrangement with the provinces. In some provinces there might be certain difficulties, real difficulties, if the federal government were to initiate a recreational program which interfered with one run by the schools.

Perhaps the municipal or the provincial governments are the more appropriate ones to administer these programs but according to national standards.

Mr. Gibson: Yes, thank you. One thing that has cropped up in my mind is that you said we had to look for a Canadian posture, a part of Canadian philosophy, a way of life. In many respects I feel the problems of the big cities are not Canadian problems but North American and world problems; in other words, pollution, television and the media, control of crowds, criminal law. These seem to be North American to some extent. I do not know whether that is right or wrong but do you not think this is an area where we should work with the United States? I do not mean joining them but grappling with these problems.

Professor Atkey: I could not agree more. I think this is one of the primary functions that a Canadian research institute on urban problems could perform and it would draw very heavily on American research. The Americans have done a lot of work in this area. I think we could take the advantages of that research without necessarily inculcating into it those American values which we do not necessarily hold as Canadians.

Mr. Gibson: Right.

Professor Atkey: And that is a very important consideration too.

Mr. Gibson: And where do women fit into this process of development of our constitution? Do we advocate

23002-2

[Interprétation]

M. Atkey: Encore une fois, il s'agit d'un jugement de valeur. Honnêtement, je trouve que cette question est presque aussi importante que celle des communications avec les gens au sujet des fonctions du gouvernement, ou des communications entre un groupe de Canadiens et un autre pour qu'ils puissent se connaître. C'est toute la question des loisirs que j'ai eu l'occasion d'étudier ces dernières années. J'ai examiné les Lois sur l'observation du dimanche au Canada et la Commission de l'Ontario pour la réforme de la loi. Il y a certainement un lien entre ces deux questions. Nous avons conclu que les objectifs primordiaux sont la poursuite du loisir et des activités récréatives et qu'il s'agit justement d'un des rôles du gouvernement.

M. Gibson: Nous voulons aller plus loin que de dire que c'est important, nous voulons vos conseils, que vous nous disiez où ces questions s'insèrent dans notre Constitution. Quel est notre rôle?

M. Atkey: Eh bien, il faut les définir. Je crois que le gouvernement fédéral peut certainement prendre l'initiative et j'espérais qu'il le fasse. Je crois qu'il y a une certaine égalité d'activités récréatives; il y a cette notion. Je trouve que le rôle du gouvernement fédéral pourrait être un de financement à frais partagés avec les provinces. Je crois que dans certaines provinces qu'il pourrait certainement se produire certaines difficultés très graves si le gouvernement instituait un programme récréatif qui pourrait nuire à un programme scolaire déjà en cours.

Le gouvernement provincial ou le gouvernement municipal se peut-être mieux en mesure d'administrer ce programme, mais en conformité aux normes nationales.

M. Gibson: Je vous remercie. Une des choses qui me préoccupe c'est que vous avez dit qu'il faut que nous cherchions une philosophie canadienne, une philosophie de vie canadienne. A plusieurs égards, je trouve que les problèmes des provinces ou des grandes municipalités ne se limitent pas au Canada, mais qu'ils sont des problèmes mondiaux, par exemple, la pollution, la télévision, les moyens de communication, le contrôle des masses, le droit criminel. Tout cela semble être d'envergure nord-américaine jusqu'à un certain point. J'ai peut-être tort, mais ne croyez-vous pas qu'il y a une zone ici où il faudrait peut-être travailler avec les États-Unis, non pas en nous joignant aux États-Unis, mais en travaillant de concert à la solution de ces problèmes?

M. Atkey: Je crois que oui, décidément. C'est là qu'un institut de recherches au Canada pourrait fort bien travailler de concert avec les Américains qui ont beaucoup accompli dans ce domaine. Je trouve que nous pourrions peut-être prendre avantage de cette recherche sans nécessairement tenir compte des valeurs américaines qui ne concorderaient pas avec les nôtres.

M. Gibson: Exactement.

M. Atkey: Et c'est un point très important.

M. Gibson: Et quelle est la place des femmes dans ce développement de la constitution canadienne? Est-ce que

[Text]

women's rights being entrenched in a bill of rights? Do you believe in entrenching the rights of women in a bill of rights on the question of discrimination?

Professor Atkey: Well, I am not sure I would go so far as to say they should be entrenched in a bill of rights. I think there might be something said in the preamble or in an operative section of the act about a common desire of Canadian people to have equality between the sexes. That is one form of equality. It seems to me if one is observing the behavioural patterns of the Canadian people this is not one of the more serious problems facing the nation right now.

Mr. Gibson: One problem that strikes me in our review of the constitution is that we are apparently prohibited from having judges as witnesses and it has never been raised. It strikes me that with the trend towards a bill of rights where everyone has a right to say what he thinks perhaps we are wasting a lot of talent in not having the views of judges. We were able to hear a county court judge and he was very helpful. There does seem to be a rule that judges cannot speak out because they have to keep out of politics. But what do you think of having judges as witnesses when we get into a constitutional review?

Professor Atkey: One of the first witnesses this Committee would want to call would be Mr. Justice Laskin of the Supreme Court. I think there are many other judges: there is Judge O'Hearn...

Mr. Gibson: We are lucky enough to have him.

Professor Atkey: ...and there are several others around the country. I would be disturbed if you could not draw on these people.

Mr. Gibson: The retired Chief Justices of Canada might be valuable...

Professor Atkey: Yes.

Mr. Gibson: The Right Hon. Mr. Cartwright. Do you think the federal-provincial conference has a role in the constitutional development process as a fixed part of our constitution and not merely as an *ad hoc* part of the process?

Professor Atkey: Yes.

Mr. Gibson: Do you think the results of those conferences should have the same status as common law decisions in that sense?

Professor Atkey: No, I think we always have to maintain the ultimate power of Parliament and the provincial legislatures in respective areas to second-guess the decisions that are taken. However, we can go part way to institutionalizing these; we can perhaps keep better records of what goes on and make the records available to the people a little bit more. The selective use of television—you know, the people are perhaps a little bored in the conferences they have seen to date but I am not sure how selective the producers were.

[Interpretation]

nous voulons que les droits de la femme soient incorporés à la constitution à cause du problème de la discrimination?

M. Atkey: Je ne sais pas si j'irais jusqu'à dire qu'on devrait les incorporer dans la Charte des droits de l'homme. Mais on pourrait dire quelque chose peut-être en guise de préambule ou dans un article de la loi au sujet du désir commun des Canadiens et au sujet de l'égalité entre les sexes, voilà une forme d'égalité. Mais il me semble que si l'on observe le comportement des Canadiens, ce n'est pas là un des problèmes les plus graves dans notre pays.

M. Gibson: Ce qui me frappe en revoyant notre constitution c'est qu'apparemment on nous empêche d'avoir des juges comme témoins et qu'on ne se soit jamais posé la question. Il me semble qu'avec la tendance vers une charte des droits de l'homme où tout le monde a le droit d'exprimer son opinion, nous gaspillons peut-être beaucoup de talent en n'ayant pas droit à l'opinion des juges. Nous avons pu entendre un juge de la cour de comté qui nous a été très utile. Il me semble qu'il y a une règle pour que les juges ne puissent pas parler parce qu'il leur faut s'abstenir de la politique. Mais il me semble qu'au moment de réviser la constitution, on pourrait songer à avoir des juges comme témoins. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Atkey: Un des premiers témoins, ce serait justement monsieur le juge Laskin de la Cour suprême. Il y en a d'autres, le juge O'Hearn...

M. Gibson: Nous avons eu le bonheur de l'entendre.

M. Atkey: ... et plusieurs autres de par le pays. Je serais fort inquiet si vous ne pouviez pas faire appel à ces gens.

M. Gibson: Les juges en chef à la retraite pourraient nous être utiles...

M. Atkey: Oui.

M. Gibson: Le très honorable M. Cartwright. Croyez-vous que la conférence fédérale-provinciale a un rôle à jouer dans le développement de la constitution non seulement comme faisant partie *ad hoc* des procédés mais comme partie intégrante de la constitution?

M. Atkey: Oui.

M. Gibson: Et croyez-vous que le résultat de ces conférences devrait avoir le même statut que les décisions du Droit commun?

M. Atkey: Non, je crois que nous allons toujours maintenir le pouvoir ultime du Parlement et des législatures provinciales à l'égard de leurs domaines respectifs pour revoir les décisions de ce genre. Mais nous pouvons certainement tenter jusqu'à un certain point d'incorporer ces décisions. Cela permettra peut-être de faire part des dossiers au peuple, par exemple. On pourrait arriver à un emploi plus judicieux de la télévision. Les gens sont peut-être ennuyés par ce qu'ils y ont vu jusqu'à présent. Je ne sais pas jusqu'à quel point les réalisateurs ont été sélectifs jusqu'à maintenant.

[Texte]

Mr. Gibson: Do you think there should be reform of our court system to go along with our whole approach to constitutional reforms so that the people can get speedier less expensive, more and better hours of hearings and so on, night courts when necessary?

• 1650

As a barrister who practised for 20 years, I have a desperate feeling that many of our provisions in the Bill of Rights such as discrimination provisions would be very, very difficult to enforce adequately under our present court system due to the fact that a man might not be able to find time to go and have his case heard because he would lose time from work—this type of practical problem.

Professor Atkey: Attorney General Arthur Wishart has just referred those questions to the Ontario Law Reform Commission and I have been appointed counsel on that project so I will be looking into it very deeply.

Mr. Gibson: Thank you, sir.

Professor Atkey: I share your concern.

Mr. Gibson: Thank you. I could go on, Mr. Chairman. I have lots more but I do not think it is fair to the others.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: In your remarks about shared values, you mentioned one as possibly being that there should be an equalization of economic disparities in the country. Would you think that one should also be that there should be an equalization of economic disparities between individuals? This gets back to Mr. Rock's question. I do not think there is a consensus that we should enshrine the free enterprise system. We have not had a free enterprise system for a long time. In any case, it would seem to me logical that if you put in that you should enshrine economic disparities between regions, you should also put something in to guarantee equalization of disparities between individuals economically, and we were discussing this with the witness the last day, whether we should put these economic rights in an entrenched bill of rights.

Professor Atkey: I think your question about eliminating disparities between individuals is fine as a goal. I am not sure it is fine as an articulation, an articulation of what people actually believe in their behavioural patterns. I think there is an intermediate stage, which it seems to me the Constitutional Conferences arrived at, that there shall be an attempt to eliminate disparities between regions or provinces. Mr. Bennett of British Columbia has gone one step further and through a guaranteed annual income he would want to eliminate disparities between individuals. But I think as an immediate step, if we proceed on the regional basis and then perhaps shoot for Utopia in the long run, it is a more realistic approach.

Mr. Rock: May I ask a supplementary?

23002—2½

[Interprétation]

M. Gibson: Croyez-vous que nous devrions avoir une sorte de réforme des tribunaux allant de pair avec la réforme générale envisagée pour que le peuple puisse obtenir des renseignements plus rapides et moins coûteux. Par exemple, un meilleur choix des heures d'écoute, le tribunal le soir lorsque c'est nécessaire?

J'ai l'impression très nette que plusieurs dispositions de notre charte des droits de l'homme, seraient difficiles à appliquer en vertu de notre système judiciaire actuel, car un individu ne trouverait peut-être pas le temps de faire entendre sa cause, puisqu'il devrait perdre du temps au travail.

M. Atkey: Le procureur général Arthur Wishart vient justement de remettre ces questions à la Commission de réforme judiciaire de l'Ontario. J'ai été nommé conseiller; j'étudierai donc la question.

M. Gibson: Merci.

M. Atkey: Je partage vos inquiétudes.

M. Gibson: Merci beaucoup. Je pourrais certainement continuer, mais j'en ai beaucoup d'autres, et je ne crois pas que ce soit juste envers les autres.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Dans les remarques que vous avez faites au sujet des valeurs communes, vous avez mentionné qu'il pourrait peut-être y avoir élimination des disparités économiques dans le pays. Croyez-vous qu'il devrait aussi y avoir égalité entre les particuliers à cet égard? Ceci revient à la question posée par M. Rock. Je ne crois pas qu'il y ait consensus à l'effet d'incorporer le système de l'entreprise libre dans la Constitution. Nous n'avons pas eu justement ce système depuis longtemps. A toutes fins pratiques, il me semble que s'il est logique d'insérer les disparités économiques entre les régions, il devrait aussi y avoir une garantie entre les individus du point de vue économique. Nous avons débattu cette question avec le témoin, la dernière fois, quant à savoir si nous devrions incorporer les lois économiques dans une charte des droits de l'homme.

M. Atkey: Je crois que votre question visant à éliminer les disparités entre les individus est très bien comme objectif. Je ne sais pas si cela correspond à ce que les gens croient et font vraiment. Je crois qu'il y a une étape intermédiaire moyenne à laquelle les conférences fédérales-provinciales sont arrivées: on doit tenter d'éliminer les disparités économiques entre les régions et les provinces. M. Bennett voudrait, grâce à un revenu annuel garanti, éliminer les disparités entre particuliers. Je crois que nous devrions d'abord procéder par région et ensuite nous pourrions adopter une attitude plus idéaliste.

M. Rock: Est-ce que je pourrais poser une question supplémentaire?

[Text]

Mr. Allmand: Just a minute until I finish this. Right now in the proposals of the federal government, they propose for the preamble of the Constitution the following paragraph:

To promote national, economic, social and cultural development and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education and for rest and leisure.

This even refers to the question that Mr. Gibson brought up. The federal government has proposed that for the preamble.

There are three other proposals for the preamble and one refers to world peace and so forth and you mentioned that. Would this be the kind of thing that you would find acceptable, that we put these things in the preamble, which entrenches them, in effect, if they are in the Constitution, and gives them certain legal powers, or would you make them even more substantive than that?

• 1655

Professor Atkey: No, I think they are best put in the preamble. This question of an entrenched bill of rights goes off in a number of directions. So far as entrenching economic rights where you actually give a direction to the courts that you do not apply, interpret or construe any legislation so as to abrogate these economic rights, it will not work. There are some interesting decisions coming from the German Supreme Court where the German Constitution does have entrenched economic rights—perhaps I would bring them to the attention of the Chairman—but they do create some very great difficulties and rather absurd results. For example, they struck down zoning legislation on the basis of the economic rights as entrenched in the Constitution and virtually paralyzed a state application of certain zoning principles because a certain man wanted to conduct a business in a certain geographic area.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If I may just interpose here, I think if you wanted to submit a short subsequent memorandum on this point I think this might be useful to the Committee because it is a matter which is bound to come up from time to time. If that would not be asking too much I think it would be very useful.

Mr. Allmand: Yes, in the last day, I forget the name of the witness, but he cited an example where in India there was a conflict between the preamble of their Constitution and some substantive part which related to powers; I forget whether it was states or the federal government. The High Court in India used the preamble in judging the conflict of powers between the state and the federal government because in the preamble it stated that a socialistic state in India was one of the shared values, so they said if that is the case we interpret the conflict of powers in this way.

Professor Atkey: Mr. Justice Duff in our own Supreme Court seized on the preambular phrase, "a constitution similar in principle," to declare certain acts of the province of Alberta *ultra vires*, contrary to the notion of parliamentary democracy and freedom of the press. We

[Interpretation]

M. Allmand: Attendez une seconde que je finisse. À l'heure actuelle, dans les propositions du gouvernement fédéral, on propose pour le préambule de la Constitution le paragraphe suivant:

Promouvoir le développement économique national, ainsi que l'égalité pour tous les Canadiens, peu importe la région où ils vivent, y compris l'occasion de trouver un travail rémunérateur, d'obtenir de justes conditions d'emploi, un mode de vie et une éducation convenables ainsi que des possibilités de repos et de loisir.

Ceci a trait à la question posée par M. Gibson. Le gouvernement fédéral l'a proposée comme préambule.

Il y a trois autres propositions pour le préambule, dont l'une a trait à la paix mondiale. Vous l'avez mentionnée d'ailleurs. Est-ce que ceci serait le genre de choses que vous aimeriez voir et que vous trouveriez acceptable comme préambule à la Constitution; si on les trouve dans la Constitution, elles ont un certain statut légal. Vous voudriez peut-être qu'on soit plus précis.

M. Atkey: Non, je crois que leur place est vraiment dans le préambule. Cette question des droits de l'homme garantis ou incorporés va dans plusieurs sens. Évidemment il y a cette question où vous obligez les tribunaux à ne pas interpréter une loi qui abrogerait ou annulerait les droits économiques. Ceci ne peut pas marcher. Il y a des décisions intéressantes qui arrivent de la Cour suprême de l'Allemagne où la Constitution allemande a incorporé les droits économiques. Je pourrais peut-être les porter à l'attention du coprésident mais cela crée beaucoup de difficultés très importantes et des résultats plutôt absurdes. Par exemple, on a éliminé les mesures législatives sur le zonage en vertu des droits économiques qui sont incorporés à la constitution et qui paralysent l'application de principes de zonage par l'État, parce qu'un homme voulait avoir un commerce dans une région géographique donnée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous me le permettez, je pourrais peut-être dire que si vous voulez nous présenter un court mémoire à ce sujet ce serait utile au comité, car c'est une question qui est soulevée de temps à autre et je vous demanderais de bien vouloir le faire.

M. Allmand: Oui, la dernière journée, j'oublie le nom du témoin qui nous a cité un exemple où en Inde il y avait conflit entre le préambule et certaines parties importantes de leur Constitution ayant trait au pouvoir—je ne me souviens pas s'il s'agissait des États ou du gouvernement central—et le tribunal supérieur de l'Inde a décrété que le préambule décidait du conflit de pouvoir entre l'État et le gouvernement fédéral car, dans le préambule on explicitait que l'État socialiste en Inde était une des valeurs communes si vous le voulez, ou un objectif commun.

M. Atkey: Le juge Duff de notre propre cour suprême a évoqué un principe semblable pour décréter que certains actes de l'Alberta étaient anticonstitutionnels pour ce qui s'agit de la liberté de la presse, par exemple. Alors nous avons cet exemple ici au Canada.

[Texte]

have that one example in our own Canadian jurisprudence.

Mr. Rock: Yes, I think my interjection fits in better now. Mr. Allmand said it would be very difficult to enshrine the shared values for the free enterprise system in a bill of rights and yet for socialism it is brought in the Constitution in India as you said before and I believe—now I may be wrong but I think the Doctor may know more about this—in the communistic world I think they have things in the Constitution that are completely anti-free enterprise and anticapitalistic. In other words, they even have laws in the Constitution that warrant the death penalty if you make a profit. I do not know whether or not it still exists. Only the state can make a profit through taxation, or something like this. If the communist world can enshrine such things in their Constitution there is no reason why we cannot do the same thing, embodying the free enterprise system where people should participate within the free enterprise system. That is why I mentioned it. If the other countries can do it in the opposite way there is no reason why we cannot do it in this direction.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): And if we can define what we can agree on, I suppose we can.

Mr. Rock: It is the right to make a profit I guess.

Professor Atkey: The one difficulty here is, of course, government increasingly is intervening in the affairs of private enterprise through trade regulations, the activities of Mr. Basford for example, combines and this sort of thing. To what extent do you impair legitimate governmental activities to protect the people because you are entrenching fundamental economic rights of the individual? There is a balancing there that you have to consider very seriously.

Mr. Rock: Yes, but I am afraid that while we are considering very seriously, the free enterprise system may disappear and then the individual liberties to do things on their own will disappear like they do in many of the other countries. This is what I am afraid of. These types of liberties will disappear if we go too much into the socialistic era that exists in other areas. For example, you find that people in Poland and Russia have not got the same ambitions as they have in a country like the United States or Canada where a person can go on his own and start a business. He does not have to go to the federal government and lobby around to get a permit to open up a shoe store or a butcher shop. Anyone can just go ahead so long as the zoning by-laws in that municipality allow it, they just go ahead and start the business and that is it, and anyone can do it. This is what I call free enterprise. Every individual has a right to do so but in socialist countries they cannot do it.

• 1700

Professor Atkey: It is a little harder if one wants to start a TV cable company, though.

Mr. Rock: This is true, yes. But it was not at first until the federal government stepped in, because I remember at the time when I was on the municipal council in Lachine there were two or three firms asking for the permit to put up the lines, and we found that we had no

[Interprétation]

M. Rock: Mon intervention serait bien placée maintenant. M. Allmand a dit qu'il serait très difficile d'incorporer dans la Constitution le système de l'entreprise libre; mais, pour le socialisme on l'incorpore, comme vous l'avez dit, en Inde, dans leur Constitution, et si je ne me trompe le professeur saura peut-être mieux ce qui en est. Dans le monde communiste on a dans la Constitution des choses qui sont tout à fait contre la libre entreprise et anti-capitalistes. Par conséquent s'il s'agit de profits, ils ont des lois qu'en vertu de la Constitution la peine de mort existe si vous faites le profit. Seul l'État peut faire des profits sur la fiscalité, etc. Mais si le monde communiste peut mettre de telles choses dans leur Constitution, il n'y a pas de raison pour que nous ne fassions pas la même chose pour incorporer le système de libre entreprise, où les gens peuvent s'incorporer à ce système. C'est la seule raison pour laquelle je le mentionne. Si on peut faire l'inverse dans d'autres pays, il n'y a pas de raison pour que nous ne le fassions pas.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si nous pouvons être d'accord, à la longue oui, il n'y a pas de raison.

M. Rock: On a le droit de faire un profit; je suppose.

M. Atkey: Évidemment, la seule difficulté c'est que le gouvernement, de plus en plus, intervient dans la libre entreprise, par la régie du transport, du commerce, les règlements de M. Basford, par exemple. A quel point est-ce que vous essayez de protéger les gens grâce aux règlements, car vous voulez garantir les droits fondamentaux des gens mais il faut tout de même juger sérieusement de l'équilibre.

M. Rock: Oui, mais entre-temps le système de la libre entreprise pourrait disparaître et alors les libertés de faire les choses telles qu'on le veut pourraient disparaître comme dans d'autres pays et c'est ce que je crains. Ce genre de liberté disparaîtra si on envisage un peu trop l'ère socialiste qui existe ailleurs. Vous trouverez que les gens en Pologne et en Russie n'ont pas les mêmes ambitions qu'aux États-Unis ou au Canada où un type peut entreprendre un commerce lui-même. Il n'a pas à s'adresser au gouvernement fédéral pour essayer d'obtenir un permis pour ouvrir un magasin de chaussures ou une boucherie. N'importe qui peut lancer un commerce, pourvu qu'il observe les règlements. C'est ce que j'appelle la libre entreprise. Tout le monde en tant qu'individu a le droit de le faire mais dans d'autres pays on ne peut pas le faire.

M. Atkey: C'est un peu plus difficile si on veut partir une compagnie de télévision par câble.

M. Rock: Oui, mais ce ne l'était pas au début avant que le gouvernement fédéral ne s'en mêle. Je me souviens quand je faisais partie du conseil municipal de Lachine, il y avait deux ou trois compagnies qui demandaient la permission de poser des câbles et nous avons découvert

[Text]

right to stop them but we could tell them where they could put up their lines. I think we split the city into two parts for two of these enterprise people. They were just individuals at the time, until of course the government stepped in and started making these regulations.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Well, this brings me to another aspect of your remarks. It seems there are two theories about constitutions. One theory states that you should have as little as possible in the constitution and leave all other things to the usual political processes. In other words, you do not put anything in with respect to share values at all. You just agree upon—for example, you will have a parliament and you will decide things in that parliament, and then all other things, whether you have socialism, capitalism, communism, monarchy, or whatever it might be, you leave to your political processes. You have a minimum of entrenched constitution. The other theory is that you have almost everything in the constitution written down and entrenched.

I get the impression from your remarks that you suggest that we have a minimum of entrenched things in the constitution. I do not know if I interpreted you correctly. If you look at the Russian constitution which is written down in great detail, it is not in fact followed. It is written down but that does not mean very much. On the other hand the British have very little written down, but they probably have more accepted and agreed upon rules than the Soviets.

What theory do you favour? Did I interpret you correctly? Do you favour a constitution with as little as possible entrenched or written down?

Professor Atkey: No, frankly I am not going to go right down the middle on that one and say somewhere in between. I do not like the overly detailed document. On the other hand, I do not like just the bare bones of a written document. The basic point I want to make is that if you get into a document and you get into talking about institutions and legal arrangements, you attempt at all stages to balance that with a complementary discussion about shared values and people.

You can be very detailed on your institutional arrangements or you can be very sparse. Similarly, you can be very detailed or very sparse on your shared values. My major submission is, maintain a sense of proportion and balance between the two.

Mr. Allmand: At one point in your remarks you stated that we should make our constitution as flexible as possible. It seems to me the more you have written down the less flexible it becomes.

I think you said that. I think you said we should strive for flexibility. You said to avoid rigid solutions at least, and it seems to me that the more you write down the more inflexible you are.

Professor Atkey: Except to the extent that you put in a written constitution flexible mechanisms like delegation, like a flexible amending formula, and like intergovernmental machinery that can change with the times.

[Interpretation]

que nous n'avions pas le droit de les en empêcher, mais nous pouvions leur dire où le faire. Nous avons donc divisé la ville en deux. Il s'agissait de particuliers à ce moment-là, jusqu'à ce que le gouvernement s'en mêle et commence à édicter ces règlements.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Voilà qui me ramène à un autre aspect de votre observation. Il semble qu'il y ait deux théories sur le plan constitutionnel. Une théorie veut que la Constitution soit la plus muette possible et que les autres dispositions soient laissées au processus politique habituel. En d'autres termes on veut que la Constitution soit muette au sujet des valeurs communes. Il suffit de dire qu'il y aura un Parlement qui décidera de certaines choses et que toutes les autres choses, que le régime soit capitaliste, socialiste, communiste ou monarchiste, incomberont au processus politique. Un nombre minimal de questions sont tranchées par la Constitution. L'autre théorie est que tout doit être écrit et établi dans la Constitution.

J'ai conclu d'après vos remarques que vous êtes d'avis qu'un minimum de choses devraient être établies dans la Constitution. Je ne suis pas certain d'avoir bien compris. La Constitution russe, qui est rédigée de façon très explicite, n'est en réalité pas respectée. Elle est écrite, mais elle a très peu d'importance. Par contre, les Britanniques ont très peu de choses d'établies par écrit, mais ils s'entendent probablement plus sur les règlements que les Soviétiques.

Quelle théorie favorisez-vous? Ai-je bien compris? Êtes-vous en faveur d'une constitution qui soit moins explicite?

M. Atkey: Je choisirais une position médiane; je n'aime pas le document détaillé à outrance. Par contre, je n'aime pas non plus qu'il y ait un simple squelette dans un document. A mon avis, si on étudie un document et si on parle d'institutions et de formules légales, il faut à toutes les étapes équilibrer ce procédé au moyen d'une discussion complémentaire sur les valeurs communes et les gens. Vous pouvez être très explicite ou très vague concernant les dispositions institutionnelles ainsi qu'au sujet des valeurs communes. Je suis surtout d'avis qu'il faut maintenir une certaine proportion et un certain équilibre entre les deux.

M. Allmand: Vous avez déclaré dans vos observations que nous devons rendre la Constitution aussi souple que possible.

Il me semble que plus on écrit de détails, moins la Constitution est flexible. Je crois que c'est ce que vous avez dit.

M. Atkey: Ce n'est pas le cas si vous inscrivez dans la Constitution des rouages flexibles comme la délégation des pouvoirs, une formule d'amendement souple et des rouages intergouvernementaux qui peuvent s'adapter à l'évolution des temps.

[Texte]

Mr. Allmand: With respect to intergovernmental machinery, you said that we should make it a little bit more permanent. Would this mean that you would favour institutionalizing the federal-provincial conferences, as was suggested to this Committee about two weeks ago?

Professor Atkey: Yes, I would.

Mr. Allmand: The final question relates to the Senate. You did not mention the Senate, but of course in our hearings we have had several briefs regarding the Senate. A smaller group of people than we would imagine suggested that we abolish the Senate. On the other hand they are suggesting in most cases that we reform it to be a counter balancing chamber to the "rep by pop" in the House of Commons, that we do something to make it really representative of the regions and of the minority groups and so forth. Have you thought about the role of the Senate in our constitution?

Professor Atkey: Well, the role that the Senate has begun to play in the last few years is really a form of research, doing basic research, holding hearings in special committees, and I think it is a useful one. It is an expensive role, but I think maybe the price is worth it. History will judge that. I think that perhaps the Senate would have a valuable role to play in the appointment of judges. The Senate, if it were radically reformed, might well become an integral part of the amending process.

• 1705

I do not know to what extent we have given thought to that in this country but if, for example, the Senate were to have half or two-thirds of its members appointed directly by the provincial governments or, as in some countries, where the provincial government representative in the Senate is not necessarily even the same person, it is a seat held by that province and the particular provincial minister who is interested in the item under discussion fills a particular seat at any given time. These are possibilities.

I purposely avoided raising the Senate because, after all, this Committee is comprised of some senators and I did not know whether this was the appropriate time. My wife, frankly, told me not to.

Mr. Allmand: A lot of people have. I get the impression you would not favour an elected Senate.

Professor Atkey: No, but I am not willing to write off the Senate yet. I think we are inventive enough in this country that we can adapt the Senate to current needs.

Mr. Allmand: That is all for the moment, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron.

Senator Cameron: Mr. Chairman, I wish to thank the witness for giving the Senate a reprieve.

Just in passing, and I do not intend to get into this, you said that the Senate role of investigation and research was expensive. Do you think it is as expensive as royal commissions?

[Interprétation]

M. Allmand: Vous avez déclaré que nous devrions rendre les rouages intergouvernementaux plus permanents. Seriez-vous alors en faveur de l'établissement permanent des conférences fédérales-provinciales tel qu'on l'a proposé au Comité il y a deux semaines?

M. Atkey: Bien sûr.

M. Allmand: Ma dernière question a trait au Sénat. Vous n'avez pas mentionné le Sénat dans votre exposé, mais dans nos audiences, nous avons reçu bon nombre de mémoires portant sur le Sénat. Moins de personnes que nous n'aurions pu penser ont proposé l'abolition du Sénat. Ils suggèrent par contre dans la plupart des cas qu'il faudrait remanier le Sénat pour qu'il soit une contrepartie à la représentation par tête de la Chambre des communes, pour que le Sénat soit représentatif des régions, des groupes minoritaires, etc. Avez-vous envisagé le rôle du Sénat dans une nouvelle constitution?

M. Atkey: Le rôle que le Sénat a commencé à jouer depuis quelques années est un rôle de recherches: recherches fondamentales, convocations d'audiences en comités spéciaux. C'est un rôle très utile. C'est un rôle très coûteux, mais peut-être qu'il en vaut le prix. C'est l'histoire qui en jugera. Le Sénat pourrait jouer un rôle utile quant à la nomination des juges. Si le Sénat était remanié profondément, il pourrait devenir un élément intégral de la procédure d'amendement. J'ignore dans quelle mesure on a envisagé cette possibilité au Canada? A-t-on étudié le cas où les deux tiers du Sénat seraient, par exemple, nommés directement par les gouvernements provinciaux, ou si, à l'instar d'autres pays, les représentants provinciaux au Sénat ne seraient pas toujours les mêmes, s'agissant en l'occurrence de sièges détenus par une province que le ministre provincial intéressé par un sujet en délibération pourrait occuper? Ce sont autant de possibilités.

J'ai délibérément évité de soulever la question du Sénat parce que ce Comité comprend des sénateurs; je me demandais si le moment était approprié. Ma femme, m'a déconseillé de le faire.

M. Allmand: Plusieurs l'ont fait. J'ai l'impression que vous n'êtes pas en faveur d'un Sénat élu.

M. Atkey: Non. Mais je ne tiens pas à éliminer déjà le Sénat. Nous avons assez d'imagination au Canada pour adapter le Sénat aux circonstances de l'heure.

M. Allmand: C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Je remercie le témoin d'avoir sursis à la condamnation du Sénat.

Je signalerai, en passant qu'il a déclaré que le rôle d'enquête et de recherches du Sénat est un rôle très onéreux. Ce rôle est-il beaucoup plus onéreux que celui des commissions royales d'enquêtes?

[Text]

Professor Atkey: That is a difficult question to answer. In the case of a royal commission, when the commission stops the salaries stop.

Senator Cameron: I can answer my own question, then. So far the Senate investigations have been much less costly than royal commissions, even if you throw in salaries *en bloc* for a good many years as well. However, I will not go into that.

I must compliment the witness on relating what I call the humanist values to the legal ones. While I agree that Mr. Allmand put his finger on what the federal government has proposed by writing certain values in the Constitution, and I think it desirable they should be there, but the very fact that they are there does not mean that these objectives will be translated into realities; into terms of jobs, into terms of education and into terms of equality.

You mentioned the need for more effective communication. I suspect that this is one area where it is important to link these humanistic values to the legal values, and we can only do this by communication. We have radio, television, the news media and public discussion. How do you believe that we could make these values more realistic in terms of the ordinary citizen through communication? Do you think we need more legislation governing our means of communication, or how do you see that we can do it?

Professor Atkey: The first and most immediate step would be to get some television in the House of Commons on a selective basis. Frankly, I thought it was one of the sad occasions in Canadian history when, on October 16 and 17, one had perhaps the most important parliamentary debate of my lifetime and I was not able to see it. That chagrined me, and it chagrined a great many other Canadians. I think that is one example. I think the federal government has made a great contribution to this communication through the publication of its White Paper on the Constitution. I have heard people say that this is perhaps the most significant thing the federal government has done in reviewing and reforming the Constitution. Some of the provinces have also contributed their papers. I think perhaps that is all right for academics and for people who read these documents but I think there are more fundamental ways of communicating. I think the appointment of this Committee and the fact that you are going around the country, and you are not only going to just be talking to the experts, you are going to ferret out the people who really represent the community, is important. I hope what you see and hear will be translated into recommendations and proposals to the government that will be useful.

• 1710

Senator Cameron: I agree with you that broadcasting a selective part of the debates in the House of Commons and maybe the Senate too might be useful. However, I think that would only be a very, very minor step.

May I just comment that the performance of the Prime Minister on that Friday night was magnificent. This was communication at its very best. You cannot get

[Interpretation]

M. Atkey: Je ne saurais répondre facilement à cette question, car lorsque la commission cesse de travailler, les rémunérations s'arrêtent également.

Le sénateur Cameron: Dans ce cas, je pourrai répondre à ma propre question. Jusqu'à présent, les enquêtes du Sénat ont coûté beaucoup moins que les enquêtes des commissions royales, même si l'on tient compte de l'ensemble des rémunérations durant plusieurs années. Je ne m'étendrai pas là-dessus.

Je tiens à féliciter le témoin qui a essayé de rattacher les valeurs humanitaires, comme je les appellerais, avec les valeurs juridiques. J'admets que M. Allmand a bien fait ressortir l'objectif du gouvernement fédéral qui a consigné certains principes dans la Constitution. Il faut souhaiter que ces principes y figurent, mais leur simple incorporation ne veut pas dire que ces objectifs se concrétiseront sur le plan de l'emploi, de l'enseignement et de l'égalité.

Vous mentionnez la nécessité d'une communication plus efficace et j'imagine que c'est là un domaine où il faut rattacher les valeurs humanitaires aux valeurs juridiques, ce qui se fera seulement par la voie des communications. Nous disposons pour cela de la radio, de la télévision, des média d'information et de la discussion publique. Comment, selon vous, peut-on rendre ces valeurs plus réelles aux yeux du citoyen moyen par le moyen des communications? Pensez-vous qu'il faille de nouvelles lois qui régiront les moyens de communications, ou bien quelles méthodes proposez-vous?

M. Atkey: Il s'agirait tout d'abord de faire téléviser de façon sélective les débats de la Chambre. Je crois franchement regrettable de n'avoir pu suivre chez moi, les débats parlementaires des 16 et 17 octobre dernier, que je considère avoir été les plus importants depuis ma naissance. J'en ai été peiné à l'instar de nombreux Canadiens. C'est là un exemple. Le gouvernement fédéral a grandement contribué à établir cette voie de communication lorsqu'il a publié le Livre blanc sur la Constitution. J'ai entendu dire que c'était la mesure la plus importante que le gouvernement a prise en ce qui a trait à la réforme constitutionnelle. Certaines provinces ont publié des mémoires à ce sujet. La méthode est peut-être avantageuse pour les professeurs et pour ceux qui prennent connaissance de ces documents, mais il existe des moyens plus importants de communiquer avec le public. La constitution du présent Comité qui doit parcourir le pays et qui convoquera, non seulement les spécialistes, mais aussi les représentants de la collectivité revêt de l'importance. J'espère que ce que vous aurez l'occasion de voir et d'entendre se traduira par des recommandations et des propositions utiles que vous soumettrez au gouvernement.

Le sénateur Cameron: Vous avez raison de dire que la télévision sélective des débats de la Chambre et du Sénat serait utile. Ce serait cependant une mesure vraiment très timide.

Puis-je faire observer que la performance du premier ministre, vendredi soir, était vraiment parfaite. Vous n'obtiendrez pas toujours ce résultat si les microphones

[Texte]

that all the time by putting the microphones on Warren Allmand or Mr. Rock or Mr. Lachance in the House of Commons, with all respect to them.

Mr. Rock: We would never get the chance. It would always be the leaders that were on.

Senator Cameron: This is what I am afraid of. However, that is only a very small part of the communication process. I am more concerned with how we get this out to the people, the ordinary citizen, in public meetings, in the local, close eye of community activities? They do not all read the newspapers the way we might think they should. They do not all watch a public affairs broadcast on television nor do the stations provide it. Again I come back to this, do you think we have to build into our constitution more specific provisions that the media must devote more time to public information than they are doing?

Professor Atkey: I would be a little reserved as to how specific you might be, but I think you can have a broad statement requiring as one of the shared values, Canadian people the right to access and knowledge about their governmental institutions of all sorts, and how that is interpreted by the respective governments from year to year, of course, might vary, but by having it in the preamble in plain language. As I suggested, perhaps a poet should be involved in this process, a literary giant. There have been various techniques involved. For example, the Canadian Bill of Rights and it is a constitutional document and it is an important one and this has been distributed in an attractive form around the country. The Americans, I think, teach us much in this particular field. Perhaps it might be blind patriotism and blind allegiance, but every American child knows something about the constitution at an early age and it means something to him, the oath of allegiance, the flag. These are symbols but I think they are important things.

Senator Cameron: I gather then that you would be in favour of doing something similar with the new constitution as was done with the Bill of Rights. In other words, it might be suitably illustrated and framed and put on the schools and various places like that.

Professor Atkey: Yes.

Senator Cameron: I think that is right. That is part of communication. I do not want to belabour that too much but it is a very important part of it.

In the course of your remarks you said that you saw urban governments as an important part of constitution building but that we should not elevate urban governments to a major role in this. I am sure you are aware of the fact that some leaders of urban communities have been suggesting that one way to solve some of the difficulties of the break-down in communication between the various elements of the government would be to eliminate the provinces and just develop city states which are going to accommodate 80 per cent of the population. My feeling is that this is impossible. You are not going to eliminate the provinces. However, do you think that even on a theoretical basis it is worth discussing that hypothesis?

[Interprétation]

étaient tournés vers M. Allmand, Rock ou Lachance, lors des débats à la Chambre, et sauf leur respect.

M. Rock: Nous n'en aurions pas souvent l'occasion. Ce serait toujours les chefs qu'on entendrait.

Le sénateur Cameron: Voilà ce que je crains. Toutefois il s'agit là d'une question mineure dans le processus des communications. Je voulais savoir comment on pourrait diffuser ces sujets au peuple, au citoyen moyen, dans les conférences publiques et dans les activités communautaires locales. Ils ne lisent pas tous les journaux comme nous le pensons. Ils ne regardent pas les programmes télévisés concernant les affaires publiques. Les stations radiophoniques ou de télévision ne diffusent pas nécessairement de telles émissions. Je reviens à demander si la Constitution ne devrait prévoir des dispositions plus précises exigeant des organes de communication, qu'ils consacrent plus de temps aux émissions d'affaires publiques?

M. Atkey: Je me demande dans quelle mesure on pourrait être précis. On pourrait stipuler généralement que les Canadiens doivent jouir du droit d'accès à l'information relative au fonctionnement des institutions gouvernementales à tous les paliers. L'interprétation qu'en donneront les gouvernements pourra varier d'une année à l'autre, mais on le dira clairement dans le préambule. Peut-être pourra-t-on, comme je l'ai proposé, s'en remettre pour cela à un poète ou à une sommité littéraire. C'est ainsi que la Déclaration canadienne des droits est un document constitutionnel important qui a été diffusé de façon très présentable à travers le pays. Les Américains nous donnent des leçons précieuses dans ce domaine. C'est peut-être un patriotisme et une allégeance aveugles, mais tous les enfants américains connaissent dès leur bas âge les éléments de la Constitution. Le serment d'allégeance, le drapeau sont des symboles, mais des symboles importants.

Le sénateur Cameron: On devrait, selon vous, adopter en ce qui concerne la Constitution, la procédure suivie pour la Charte canadienne des droits. Il faudrait ainsi l'illustrer, l'encadrer et la distribuer dans les écoles et d'autres lieux du genre.

M. Atkey: Oui.

Le sénateur Cameron: Je pense que ce serait juste. Cela fait partie des communications. Je ne tiens pas à m'étendre là-dessus, mais c'est une question importante.

Au cours de vos observations, vous avez déclaré que les gouvernements urbains devaient participer au processus de réforme constitutionnelle, sans toutefois jouer un rôle trop important dans cette entreprise. Vous savez que certains dirigeants de communautés urbaines ont déclaré que pour résoudre les difficultés provenant de la rupture des communications entre les gouvernements, il fallait éliminer les provinces et créer des villes-états où se concentreront 80 p. 100 de la population. A mon avis, cela est impossible. On ne pourra pas éliminer les provinces. Pensez-vous qu'on pourrait, sur le plan théorique, trouver davantage à discuter une pareille hypothèse?

[Text]

Professor Atkey: Again, I think it emphasizes a legalistic institutional approach. By having a mayor of a city sitting on your Committee, is that going to help the people living in that city? That is really a device rather than an end, so that he can communicate the problems of his constituents to you. However, if you have a representative system at the federal and provincial level and the members in the cities are doing their job and there is adequate representation of the cities in the Cabinet, which there is federally and which there is provincially in most of the provinces, where is the problem in terms of the institutions? I do not think it exists. I think it is a question of perhaps re-adjusting and we are in the process of re-adjusting from a rural-oriented community of the nineteenth century to an urban-centred community, part of North America; as Mr. Gibson suggested, part of the world trend towards an urbanization, and eventually that adjustment will show itself through the identification of these shared values of city people and that city people will require good transportation, clean air and adequate housing, and that governments, the two existing levels of government, will have this moral commitment.

• 1715

I think we have enough problems with a two-tiered structure. I do not know of any federal state in the world that has gone to a three-tiered structure. Institutionally it creates more problems than it is worth.

Senator Cameron: But you are aware that some people who are not very far from where you live are suggesting this?

Professor Atkey: I appreciate that.

Senator Cameron: In Toronto and Montreal.

Professor Atkey: I think it is nonsense, frankly.

Senator Cameron: Well, I...

Mr. Allmand: You were suggesting that the federal-provincial conference become institutionalized, which I think makes a three-tiered system.

Professor Atkey: Not if the decisions taken therein are subject to the ultimate authority; the respective legislatures which the participants represent.

Mr. Gibson: In other words, the witness did not give them the character of law that their findings suggest.

Professor Atkey: They are an intermediate...

Mr. Gibson: Right. Persuasive.

Professor Atkey: ... organization. They are not an *ad hoc* body and yet they are not as permanent as Parliament or the legislatures.

Senator Cameron: Do you think there is a need to revise the structure of the federal-provincial conferences in order to give a greater voice to the urban municipalities?

[Interpretation]

M. Atkey: Encore une fois, c'est une façon legaliste d'envisager le problème des institutions. Les résidents urbains seront-ils plus avancés lorsque le maire d'une ville siégera au comité? C'est un moyen plutôt qu'un objectif. Il permettra de porter les questions à la connaissance des électeurs s'il existe un système de représentation fédérale et provinciale et que les villes jouent leur rôle comme il le faut, tout en étant représentées au Cabinet, comme c'est le cas au palier fédéral et provincial, où voyez-vous la difficulté du point de vue institutionnel? Pour moi, il n'existe aucunement. C'est une question de réadaptation; nous évoluons d'une communauté rurale vers une communauté urbaine faisant partie de l'Amérique du Nord. La tendance mondiale, comme l'a dit M. Gibson, est axée sur l'urbanisation. Cette adaptation se manifestera par la concrétisation des valeurs communes aux résidents urbains qui exigeront de l'air pur, un bon système de transport et des logements adéquats. Les deux échelons du gouvernement devront répondre à ces aspirations.

Le système des trois paliers gouvernementaux nous cause suffisamment de soucis. A vrai dire, je ne connais aucun État fédéral dans le monde entier qui ait opté pour cette triple structure. Du point de vue institutionnel, ces trois niveaux du gouvernement ne font qu'engendrer des difficultés.

Le sénateur Cameron: Ceux qui ont proposé une telle formule sont vos proches voisins. En êtes-vous au courant?

M. Atkey: Je vois.

Le sénateur Cameron: Des gens de Toronto et de Montréal.

M. Atkey: C'est absurde.

Le sénateur Cameron: Eh bien, je...

M. Allmand: Vous proposez que la conférence fédérale-provinciale soit institutionnalisée, ce qui à mon sens en fait un système à trois paliers gouvernementaux.

M. Atkey: Non pas si les décisions prises sont assujetties à l'autorité suprême des assemblées législatives que les participants représentent.

M. Gibson: En d'autres termes, le témoin ne leur donne pas le caractère juridique auquel on s'attendait.

M. Atkey: Ils constituent un corps intermédiaire...

M. Gibson: C'est juste. Ils jouent un rôle de persuasion.

M. Atkey: ...et non pas une organisation *ad hoc*; ils ne sont pas permanents comme le Parlement ou les assemblées législatives.

Le sénateur Cameron: N'êtes-vous pas d'avis qu'il faudrait remanier la structure des conférences fédérales-provinciales pour inviter une participation accrue des municipalités urbaines?

[Texte]

Professor Atkey: I do not think that is the problem so much as restructuring the federal-provincial conferences on a regional basis.

Senator Cameron: I want to come to that, but I...

Professor Atkey: For example, if we had a five-region system we would then have fewer participants—we would have five instead of ten—and then the individual participants would perhaps have more individuals. I would fully expect that the Premier of Quebec should take along the Mayor of Montreal and the Premier of Ontario should take along the Mayor of the City of Toronto, and perhaps of Ottawa, or he should consult with the association—that is his responsibility—and he could make his relationships as he sees fit. However, I do not think he will be faced with the situation where Premier Campbell, representing approximately 100,000 people, is given a full seat. I think he would have to have the position of his province accommodated within a Maritime region representing three or four provinces and all the provincial premiers would attend but they would be a voting bloc, a voting unit. After all, in many respects their interests are common economically and socially.

Senator Cameron: Yes. The premiers and the provincial and federal officials could do this now, but apparently they are not doing it to the satisfaction of the urban municipalities. Do you think that possibly some legislation should be designed to ensure that they participate with the other two levels of government in formulating policies which affect the urban community?

Professor Atkey: Under the existing constitution I do not see how the federal government could pass legislation of that sort.

Senator Cameron: No, but we are drafting a new one.

Professor Atkey: Yes, but that is not the problem. The problem is that the existing structure is out of balance because we are proceeding on a 10-province basis and it is not realistic.

Mr. Rock: May I interrupt, because this is important. The witness feels that we should have fewer provinces and I would like to interject and ask if possibly there should perhaps not be more provinces? I say this because there are many areas in the large provinces which are neglected by the provincial governments, there has quite often been talk about the northern regions of Quebec and Ontario, which are neglected by the City of Quebec, let us say, where the base is—or Toronto, where the provincial base is—and these areas are completely neglected. They do not have the proper representation and if they formed a province there possibly that area would be built up and developed a lot better than it is being developed today. They have to go to this base in Quebec City or the one way out in Toronto, which is completely out of the district, and most of the people who are representing the parliamentary system there have never even seen these areas and do not know anything about them and they are just completely lost. I would like to have your opinion on having the Maritimes as one unit. What about the breaking up of British Columbia, the breaking up of Ontario and the breaking up of Quebec—the northern regions—into other provinces rather than going the opposite way and building the others up?

[Interprétation]

M. Atkey: Il faut surtout viser à un remaniement des conférences fédérales-provinciales sur le plan régional.

Le sénateur Cameron: J'y arriverai, mais...

M. Atkey: Si nous avions un système comprenant 5 régions, nous aurions moins de participation. En effet, on compterait 5 participants au lieu de 10 et chaque participant pourrait se faire accompagner. Par exemple, le premier ministre du Québec inviterait le maire de Montréal, et le premier ministre d'Ontario inviterait le maire de Toronto ou d'Ottawa. Ce dernier pourrait consulter cette association et établir ses rapports à son gré. Je ne crois pas qu'il se verrait placer dans la même situation que le premier ministre Campbell représentant 100,000 personnes, à qui l'on devait attribuer un siège à lui seul. Au contraire, il devra adapter la situation de sa province à celle des Maritimes représentant 3 ou 4 provinces et tous les premiers ministres provinciaux formeraient un bloc de votes. Après tout, leurs intérêts économiques et sociaux sont les mêmes.

Le sénateur Cameron: Les premiers ministres et les hauts fonctionnaires fédéraux adoptent ce procédé, mais ils ne le font pas à la satisfaction des municipalités urbaines. Ne faudrait-il pas établir une loi qui garantisse la participation du palais municipal de concert avec les deux autres échelons de gouvernement pour formuler des politiques qui touchent la collectivité urbaine?

M. Atkey: Dans ce cadre de la constitution actuelle, le gouvernement ne pourrait pas adopter une loi de ce genre.

Le sénateur Cameron: Non, mais nous rédigeons une nouvelle constitution.

M. Atkey: Malheureusement, la structure actuelle est déséquilibrée parce qu'elle s'attaque à 10 provinces à la fois, ce qui est une tâche impossible.

M. Rock: Pourrais-je vous interrompre? J'ai une question fort importante. On a proposé un plus petit nombre de provinces. Moi, je proposerais le contraire parce que plusieurs grandes régions faisant partie de ces grandes provinces sont négligées par les gouvernements provinciaux. On a souvent fait allusion à la région septentrionale du Québec et de l'Ontario et aux régions qui sont négligées par la ville de Québec et Toronto où siège le gouvernement provincial. Il s'agit de régions totalement négligées et qui ne sont pas adéquatement représentées. En revanche, si elles pouvaient se constituer en provinces, ces régions pourraient se développer mieux qu'à l'heure actuelle où elles doivent s'adresser à Québec ou à Toronto, là où habitent tous ceux qui représentent le régime parlementaire et qui n'ont jamais vu ces régions. A vrai dire, ces gens sont dans le noir à propos de ces régions. Ne pensez-vous pas que les Maritimes pourraient constituer une entité? Et que dire de la reconstitution de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec et des régions du Nord en d'autres provinces plutôt que le processus inverse?

[Text]

• 1720

Professor Atkey: It depends for what purpose. I am not sure it is absolutely necessary to abolish any province. There are certain symbolic, historic factors justifying the continuation of a province. But for purposes of federal-provincial relations, for the exercise of spending power, for taxing formulas, for attendance at federal-provincial conferences, perhaps these realignments might be worked out. Perhaps yours might be a viable one. We would have a northeastern region represented by Northern Ontario and Northern Quebec—for certain purposes. But it is not an all-or-nothing proposition, in my view. I am quite sure, and perhaps the Chairman would verify this, that Prince Edward Islanders have a certain reservation about Maritime Union, they have a certain tradition of being a separate province, and perhaps we do not need to sacrifice that tradition to achieve the objectives we are trying to achieve.

Senator Cameron: I think, Mr. Chairman, the speaker has put his finger on a very important emotional problem. The built-in traditions of these provinces make them reluctant to give up their status, and I think we might as well recognize that. On the other hand, although I agree that your proposal of a number of regions makes more sense from an economic and practical standpoint than having 10 or even more provinces, I think we have to be realistic and I cannot see any province giving up the status which it now holds.

Have you any suggestions for a formula by which we might incorporate a number of provinces—the Maritime provinces, which I think is important, and still achieve The Provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba is another. Mind you, Alberta would not like that. If they are going to be grouped with anybody they would want to be grouped with British Columbia. But could we not preserve the tradition that has been built up in the provinces, which I think is important, and still achieve the practical effect of getting them to co-operate for certain purposes? We have it through the Interprovincial Economic Council in the West. In Alberta, Saskatchewan and Manitoba the premiers and some of their ministers meet two or three times a year. That is a beginning. This might be more formalized. I do not know whether or not there is anything comparable in the Maritimes. Do you see a formula for making this effective in a practical way?

Professor Atkey: Senator Cameron, I have not worked out any specific formula at this time. I might say that I am working with a group of the Ontario subsection of the Canadian Bar Association on the question of an amending formula, we are seriously considering this notion of regions in working out a suitable amending formula and voting weights, and we hope to be making a submission, either oral or written, to this committee shortly after the new year.

Senator Cameron: I wonder, Mr. Chairman, if he would think of devoting a section to this particular problem as part of that submission—because I think it is in this direction the answer lies rather than getting the provinces to say they will disband. Even Prince Edward Island would not agree to that.

[Interpretation]

M. Atkey: Cela dépend dans quel but. Je ne suis pas sûr qu'il soit indispensable d'abolir aucune province. Il y a certains facteurs historiques et symboliques qui justifient l'existence d'une province. Mais pour les rapports fédéraux-provinciaux, l'exercice des pouvoirs, les formules d'imposition fiscale, la présence aux conférences fédérales-provinciales, on peut peut-être faire cette réorganisation. Votre proposition est peut-être viable. On pourrait avoir une région du nord-est représentée par le Nord de l'Ontario et le Nord du Québec pour certains buts précis. Il ne s'agit pas là d'une proposition à prendre ou à laisser. Je suis certain, et le président pourrait peut-être le vérifier, que les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard expriment certaines réserves quant à l'union maritime. Par tradition, leur province est une province distincte et on n'a peut-être pas besoin de sacrifier cette tradition pour atteindre nos objectifs.

Le sénateur Cameron: Le témoin a fait ressortir un problème à l'instant très important à cause de leurs traditions intégrées, ces provinces répugnent à renoncer à leur statut et je pense qu'il vaut mieux admettre la chose. D'autre part, j'admets que ce que vous avez proposé, soit d'avoir un certain nombre de régions, est plus logique sur le plan économique et sur le plan pratique. Plutôt que d'avoir dix provinces ou même un plus grand nombre, mais il faut être réaliste, et je ne veux pas qu'aucune province soit prête à renoncer à son statut actuel.

Pourriez-vous nous suggérer une formule grâce à laquelle on pourrait incorporer plusieurs provinces comme une entité régionale comme les provinces Maritimes par exemple, ou bien l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba. Mais l'Alberta n'aimerait pas ça. Tant qu'à s'unir, elle aimerait plutôt le faire avec la Colombie-Britannique. Mais ne serait-il pas possible de préserver les traditions qui se sont établies dans les provinces, ce qui est important à mon avis et réussir tout de même à obtenir leur collaboration à certains buts? Cela existe dans le Conseil économique interprovincial de l'Ouest du Canada. En Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, les premiers ministres et quelques-uns de leurs ministres se rencontrent deux ou trois fois par année. C'est un commencement. Cela pourrait devenir officiel. J'ignore s'il y a quelque chose de comparable dans les Maritimes. Envisagez-vous une formule qui pourrait rendre cette union plus pratique?

M. Atkey: Sénateur, je n'ai pas pu déterminer une formule à l'heure actuelle. Je peux dire que je collabore avec un groupe de sous-section du Barreau de l'Ontario pour trouver une formule d'amendement et nous considérons sérieusement cette notion de régions dans l'élaboration d'une formule appropriée d'amendement et d'influence des votes, et nous espérons présenter un mémoire verbal ou un écrit au comité, dès le début de la nouvelle année.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, je me demande si l'on envisagerait un article à ce problème dans la présentation du mémoire parce que c'est dans cette orientation, je pense, qu'on trouvera la réponse et non en demandant aux provinces de se démembrer. Même l'Île-du-Prince-Édouard s'y opposerait.

[Texte]

Professor Atkey: I think you are going to break the log jam through the amending formula. I think now with the priority that has been given by the governments, by agreement, perhaps that is the area where you can first adopt this notion of regionalism, then you can take it from there into the taxing and spending powers and other fiscal and economic areas.

Senator Cameron: I had some other questions here but they have been partly brought out by Mr. Rock and Mr. Allmand.

There is just a final question and this relates again to the preamble in the federal government's submission as to what might be in the Constitution and that is I think

• 1725

the importance of distinguishing between saying what should be done and how it should be done.

The paragraph that Mr. Allmand read out says what the Constitution should provide for, but it does not say how. If I may relate that to a current situation. Forty per cent of Canada's unemployment is in Quebec today and this is an example that this formula, which everyone would agree is desirable, is not working. We must therefore find a way to make it work. It is not just a question of saying this should be done, but how must it be done.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Professor Atkey do you have any comment? The remaining questioners are Mr. Lachance and myself.

Mr. Lachance: Mr. Chairman was the question of the delegation of powers raised prior to my coming to this Committee this afternoon? Was this discussed this afternoon?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, it was not raised directly, no.

Mr. Lachance: I would like to know what the witness thinks about the delegation of powers from the federal government to provincial governments, or from provincial governments to the federal government. Also from provincial governments to other provincial governments and if he sees this delegation of powers amongst provinces as a way of achieving some kind of regionalism?

Professor Atkey: Delegation is attractive when one investigates it initially. It permits the sort of flexibility that a federal state such as Canada needs. What reservations I have are these: Looking at the actual situation as it exists now in Canada in terms of power, the have-provinces, the have-not provinces in trying to predict which way the delegation would flow, I think it is fair to say that there would be a delegation of some powers from Ottawa to the Ontario government and to the Quebec government.

Looking at the Maritimes, Saskatchewan and Manitoba, I can perhaps see some of the delegation going the other way. I am wondering in doing a real analysis of power politics in Canada if what one does not end up with is a system of government where you have your power centres in Ontario and Quebec, but the decisions for the

[Interprétation]

M. Atkey: Je pense qu'on sortira de cette impasse en modifiant la formule. Étant donné que les gouvernements ont alloué la priorité à la question, je pense que vous pourriez adopter d'abord cette notion de régionalisme à ce secteur et à partir de là, aux pouvoirs d'imposition et de dépenses et aux autres secteurs fiscaux et économiques.

Le sénateur Cameron: J'ai d'autres questions à poser qui l'ont été en partie par MM. Rock et Allmand. Mais j'ai une dernière question à poser. Cela porte sur les préambules de la thèse fédérale quant aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Je vais pourtant distinguer entre ce qu'on devrait faire et les modalités de notre action.

Le paragraphe cité par M. Allmand déclare ce à quoi devait viser une constitution, mais on n'explique pas les modalités de cette action. Et je pourrais parler d'une situation concrète. Actuellement, 40 p. 100 des chômeurs canadiens se trouvent au Québec, voilà un exemple qui explique pourquoi cette formule qui est une formule appropriée, est futile. Nous devons trouver un moyen de rendre viable. Il ne s'agit pas de préciser les objectifs, il s'agit d'établir les modalités.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez des commentaires, monsieur Atkey? Monsieur Lachance doit poser la dernière question avant moi.

M. Lachance: Je ne sais pas si la question de la délégation des pouvoirs a été soulevée avant mon arrivée cet après-midi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, la question n'a pas été soulevée directement.

M. Lachance: J'aimerais connaître l'opinion du témoin à propos de la délégation des pouvoirs à partir du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et de là, au gouvernement fédéral, et des gouvernements provinciaux à d'autres gouvernements provinciaux et si cette délégation de pouvoirs entre les provinces peut entraîner un certain régionalisme.

M. Atkey: La délégation de pouvoirs est bonne si elle joue à fond. Cela assure une certaine souplesse indispensable dans un État fédéral comme le Canada. Les doutes que j'ai sont les suivants. En constatant la situation actuelle au Canada quant aux pouvoirs que possèdent les provinces prospères et les provinces défavorisées, on peut prévoir comment s'effectuerait cette délégation de pouvoirs. On peut dire qu'il y aurait des délégations de pouvoirs d'Ottawa à l'Ontario et au Québec.

Dans le cas des Maritimes et des Prairies, la délégation pourrait emprunter une autre direction. Si on analyse la politique d'influence au Canada, nous aurions un système de gouvernement où le pouvoir se concentrerait en Ontario et au Québec, mais les décisions pour les Maritimes, pour la Saskatchewan, le Manitoba, émaneront d'Ottawa. En effet les grandes décisions exigent les déboursés,

[Text]

Maritimes, or for Saskatchewan and Manitoba are being made in Ottawa. These very real power decisions, of course, always involve the spending of money. Now to a certain extent that exists now, but should we promote it to a far greater degree than now exists?

Mr. Lachance: How about the delegation of power from one province to other provinces as a way of achieving this kind of regionalism. Let us say, for instance, the Maritime provinces would delegate all their powers to one province on the matter of fisheries, or the Province of Manitoba could very well delegate its power in connection with French education, for instance, to the Province of Quebec.

Professor Atkey: That is a unique proposition which I have not directed my mind to, I am sorry. I would like to consider that one, it is a novel proposition.

Mr. Lachance: Would it be a good way to have some kind of regionalism for the Maritime Provinces, for instance?

Professor Atkey: I would find it particularly attractive for the Maritimes. It does have a novel appeal about it, but I must say I have not considered it fully and I am reluctant to comment on it, for that reason.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have several questions that I would like to invite your reflection on.

You have greatly helped us with your analysis of constitutions in terms of the two aspects of shared values on the one hand and institutional arrangements on the other, because if there is anything that has been lacking in our present Constitution it is shared values. As you commented in perhaps 100 years of judicial interpretation the courts have perhaps been able to find only one value statement in the Constitution, in the sense of the type of values that you outline and that is the statement that we are to have a Constitution similar in principle to that of Great Britain and through that the courts have, from time to time, attempted to read into our governmental system some of the things which might otherwise have been restricted to a Bill of Rights.

• 1730

So in proposing the insertion of a statement on shared values of the constitution as indeed the federal government itself has, you are proposing a real reorientation in our constitutional thinking. I am wondering what the primary purpose of your including shared values is. Is it to assist judges in interpretation of the constitution or is it as a guide for legislators themselves, or is it primarily for the educative and symbolic value which it would have for the people?

Professor Atkey: I would place them in this order of priority. I think the three of them are relevant.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor Atkey: I think as a guide to the legislatures we have our system of parliamentary supremacy. Whether there are limitations on that theoretical concept it is

[Interpretation]

comme on le constate maintenant. Mais devons-nous intensifier cette pratique?

M. Lachance: Comment la délégation de pouvoirs d'une province à une autre pourrait-elle entraîner une sorte de régionalisme? Les provinces Maritimes pourraient déléguer certains pouvoirs ou tous les pouvoirs à une province, par exemple, dans le domaine des pêches; ou le Manitoba pourrait déléguer, par exemple, l'enseignement du français à la province de Québec.

M. Atkey: C'est une proposition spéciale et je ne l'ai pas envisagée sérieusement, mais j'aimerais vraiment l'étudier. C'est une proposition inédite.

M. Lachance: Cette sorte de régionalisme ne serait-il pas bon pour les provinces Maritimes?

M. Atkey: Voilà pourquoi je considère que cette solution serait appropriée aux Maritimes. Il y a certainement un attrait particulier, mais je dois dire que je n'ai pas assez approfondi la question et que j'hésite à la commenter.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai plusieurs questions à vous poser, monsieur Atkey, et j'aimerais bien connaître votre opinion.

Vous nous avez beaucoup aidés dans l'analyse de la Constitution concernant l'aspect des valeurs communes, d'une part, et des dispositions constitutionnelles d'autre part. S'il y a une chose qui manque à notre Constitution actuelle ce sont les valeurs communes. Comme vous l'avez dit, après 100 ans d'interprétation judiciaire, les tribunaux n'ont pu trouver qu'une seule déclaration de valeur commune dans la Constitution comme vous l'avez énoncé. C'est-à-dire que nous devons avoir une Constitution semblable en principe à celle de la Grande-Bretagne. Les tribunaux ont donc essayé de voir de temps à autre dans notre système gouvernemental certaines choses qui autrement auraient été limitées à une charte des droits de l'homme.

Aussi, en proposant d'ajouter une déclaration portant sur les valeurs communes de la Constitution, vous nous proposez en fait une nouvelle orientation de notre pensée constitutionnelle. Je me demande quel serait l'objet principal de cette mention des valeurs communes. Est-ce que ce serait pour aider les juges dans l'interprétation de la Constitution ou s'agirait-il de guider les législateurs eux-mêmes dans leurs efforts ou encore ne voyez-vous là que la valeur éducative et symbolique pour le peuple dans son ensemble?

M. Atkey: Je les placerais dans cet ordre de priorité. Je crois que les trois objectifs sont importants.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Atkey: Tout d'abord comme ligne de conduite pour les parlements, je crois que nous avons la tradition de la suprématie parlementaire; il y a des limites à ce principe

[Texte]

still basically a sound one and I think the Canadians have expressed their willingness to live by it. And I think this would be a guide to the legislators.

Secondly, I see the educational and symbolic significance of these statements and I think that is important.

And the third, I see them providing tools for the judiciary in certain instances to interpose themselves to interpret and apply and judicially make laws to protect the rights of individual Canadians.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I find your order very interesting because I would not have thought that would have been your answer. It would not have been mine because after several years here I have come to the conclusion that we legislators can normally find lots of pegs to hang our hats on and unless you were to make the statement of shared values very specific, I question how much direction this would actually give to any group of legislators which they did not already have from their own political beliefs.

Concretely, I can see it as being of more value for judicial interpretation inasmuch as it is very useful to judges to have this type of opportunity of perhaps expanding the otherwise rather rigid bounds of constitutional interpretation. And it is certainly a tremendous educational and symbolic value. But I would be a little sceptical of the assistance it might provide concretely to legislators.

Professor Atkey: May I comment on that?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Certainly.

Professor Atkey: Not only would it in the narrow sense provide a guide to legislators, but I think it then enables the legislator, particularly the opposition parties who are assessing a particular piece of legislation, to hold up these symbols of shared values, these statements, and to go to the people and say in a meaningful sort of way, because the people are familiar with them through the educational process: "This is what the government is doing. This is what we supposedly subscribe to as a people. In your political opinion, are these acts consistent?" Therefore I think it enables the public to become plugged into the political process much more than it is today.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is a very valuable insight and I am very grateful for your comments.

To change the focus slightly, you have talked about the constitutional documents as being merely devices for stabilizing values, and this leads me to wonder how flexible you see a constitutional document as being. Presumably from everything you have said, you would recognize a constitutional document or documents as being more stable than ordinary pieces of legislation or than ordinary governmental practices.

• 1735

With respect to the amending process which you have mentioned indirectly several times, what type of view would this lead you to with respect to the amending process? Do you believe that everything in the Constitu-

[Interprétation]

théorique mais c'est un principe sain et les Canadiens ont manifesté la volonté de s'y conformer. Ce serait donc un principe directeur pour les législateurs.

Deuxièmement, je verrais justement la portée éducative et symbolique, également importante à mon sens.

Et troisièmement, il s'agirait de donner un outil de travail au pouvoir judiciaire, dans certains cas, pour interpréter et faire observer les lois de façon judicieuse afin de protéger les droits des particuliers.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je trouve cet ordre hiérarchique très intéressant. Je n'aurais jamais imaginé cette réponse. Après bien des années, j'en suis venu à la conclusion que nous, les législateurs, nous pouvons toujours trouver une raison pour nous justifier mais à moins de préciser cette déclaration sur les valeurs communes, je me demande ce que cela pourrait bien apporter aux législateurs en dehors de leurs propres convictions politiques.

Sur le plan pratique, cela s'avère plus utile pour l'interprétation juridique, à mon sens, étant donné qu'il est bon que les juges aient cette possibilité d'étendre les limites, par ailleurs très rigides, de l'interprétation de la Constitution. Évidemment, cela comporte une valeur éducative et symbolique considérable mais je serais un peu sceptique quant à l'avantage pour les législateurs.

M. Atkey: Est-ce que je pourrais faire quelques remarques à ce sujet?

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement.

M. Atkey: Non seulement, au sens étroit, ce serait une indication pour les législateurs mais je crois que cela permettrait aussi aux législateurs et tout particulièrement aux partis de l'Opposition, qui doivent évaluer un projet de loi particulier, de brandir ces valeurs communes d'aller au peuple, consent de ces valeurs grâce au processus éducatif, pour lui dire: «voici ce que le gouvernement a fait, voici ce que nous, en tant que peuple, sommes censés désirer.» Selon votre opinion politique, ces choses sont-elles compatibles? Et alors, le peuple participerait à la vie politique beaucoup plus qu'il ne le fait à l'heure actuelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous faites preuve de beaucoup de clairvoyance et vous remercie pour vos précieuses remarques.

Maintenant pour changer un peu de sujet, vous avez parlé des documents constitutionnels comme outils de stabilisation des valeurs, ce qui me porte à me demander jusqu'à quel point un document constitutionnel devrait être souple, selon vous. D'après tout ce que vous avez dit, vous reconnaîtrez, sans doute, que les documents constitutionnels doivent être beaucoup plus solides qu'une mesure législative ordinaire ou que la pratique établie du gouvernement.

Quant aux modes d'amendement que vous avez mentionnés indirectement plusieurs fois, quelle serait votre opinion à cet égard? Croyez-vous que tout dans la Constitution devrait être amendé par simple vote majoritaire

[Text]

tion should be amended by a simple majority vote, for instance, or do you believe that there should be some aspects of it which are not that easily amended? Would you stabilize some values more than other values in the constitutional documents?

Professor Atkey: I think the statement of shared values that makes it into the major document I would make very difficult to amend.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor Atkey: A superior amending formula. However, I would not preclude other shared values which are perhaps not so—and here again you have difficulties with value judgments between the two—but included in ordinary statutes of the organic nature. We refer to the Supreme Court of Canada, the Supreme Court Act, as an organic statute in a sense, and the Canadian Bill of Rights, which can be theoretically repealed, but, of course, it is of constitutional significance because it is binding past and future legislation. I think you can have a two-step procedure but where possible I would like the shared values to be included in the major document, but again I go back to my original point. I am not so much concerned about extent as to what goes in the major document as this notion of balance, the value approach with the institutional approach.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. But I am concerned at the moment with how flexible you make the amending process. I have heard it suggested, for example, that a continuing federal-provincial conference should in effect continually change or re-establish our Constitution; in other words that it be that flexible that it could be changed practically every day or at every meeting of the federal government and the provinces.

Professor Atkey: You would have a constitutional change after the election of every new government, would you not?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. Of course, if you require the rule of unanimity, I suppose we would not be likely to reach agreement any faster than we are now doing.

Could you be a little more specific on the amending process you have in mind? I take it the Canadian Bar presentation will be made to us on behalf of the Bar Association subcommittee, but would you care to express any of your own views at the present time since they may not be exactly reflected in the Bar document when it comes to us?

Professor Atkey: May I answer that by merely undertaking that if there is a variance between my own views and the views the Canadian Bar group puts forward, I will indicate that at that time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Fair enough.

Professor Atkey: I am still in that process.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You have also mentioned the Bill of Rights several times and I would take it from your comments that you favour the inclusion of an entrenched bill of rights in the Constitution. Would you care to make any comments on this?

[Interpretation]

ou croyez-vous qu'il y a des aspects qui ne peuvent pas être amendés aussi simplement. Voudriez-vous stabiliser certaines valeurs plus que d'autres dans les documents portant sur la Constitution?

M. Atkey: Je crois que je rendrais très difficile à amender la déclaration sur les valeurs communes dans le document principal.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Atkey: Une excellente formule d'amendement. Toutefois, je ne refuserais pas d'autres valeurs communes qui ne le sont peut-être pas—et ici encore il y a des problèmes de jugement de valeur entre les deux—mais je les inclurais dans les lois ordinaires, de nature organique. Nous faisons allusion à la Cour suprême, à la Loi sur la Cour suprême, comme loi organique d'une certaine façon et à la Charte des droits de l'homme qui, en théorie, peut être abrogée mais qui a tout de même un certain aspect constitutionnel puisqu'elle s'applique aux lois passées et futures. Je crois que l'on peut avoir une procédure en deux étapes, mais là où c'est possible j'aimerais que les valeurs communes soient incluses dans le document principal. Mais pour revenir à ce que je disais, je ne me préoccupe pas tellement du contenu du document majeur, mais plutôt de cette notion d'équilibre, de l'idée des valeurs avec l'idée des institutions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, mais pour le moment, je me demande jusqu'à quel point vous voudriez rendre souple le procédé d'amendement. On nous a suggéré, par exemple, qu'une conférence permanente fédérale-provinciale devrait changer continuellement ou établir de nouveau la Constitution; en d'autres termes, qu'elle devrait être tellement souple qu'elle puisse être changée à chaque réunion du fédéral et des provinces.

M. Atkey: N'auriez-vous pas un changement constitutionnel après l'élection de chaque nouveau gouvernement?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Évidemment, si vous exigez l'unanimité, j'imagine qu'on n'en arriverait pas à un accord plus rapidement qu'à l'heure actuelle.

Pourriez-vous être un peu plus précis sur le procédé d'amendement que vous avez en vue. J'imagine que la présentation du Barreau canadien sera faite de la part du sous-comité de l'Association du Barreau, voudriez-vous exprimer votre opinion personnelle puisqu'elle ne reflète peut-être pas exactement le document du Barreau qui nous sera présenté?

M. Atkey: Je voudrais répondre que j'indiquerai à ce moment-là s'il y a une différence entre mes opinions et celles du Barreau.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien.

M. Atkey: J'en suis encore à ce stade.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez aussi mentionné la Charte des droits de l'homme assez souvent et d'après vos commentaires vous seriez en faveur de l'inclusion d'une Charte des droits de l'homme intégrée dans la Constitution. Voulez-vous élaborer?

[Texte]

Professor Atkey: Yes. This, of course, is one of the most difficult questions I think your Committee has to face. My argument is not so much whether you should have an entrenched bill of rights. I think you should, but when do you do it and what priority do you give it? I must say I did not agree with the federal government's establishment priorities where it be done first and the statement by the Prime Minister that you entrench the rights of people before you entrench the rights of government; that is a false statement of the issue, because of course the rights of government and the powers of government directly affect the people and are interrelated with the people.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Excuse me, I think that was only meant to be a procedural guide though as to how the conferences should proceed.

Professor Atkey: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Because I think we all recognize that at the end there will be one constitutional document which will simultaneously take effect, but I take it you would not have put your priorities in terms even of time in the same direction?

Professor Atkey: No. I think one of the difficulties here is with the existing judiciary. How are the judges going to treat the entrenched bill of rights with this new power that they will undoubtedly have? I think it is going to be a very long and difficult process. I think frankly it is a question of getting the judges used to this new power that they would have of educating them, frankly.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor Atkey: In looking at some of the decisions that have come out interpreting the Canadian Bill of Rights since the Drybones case, and you see an example of a new judicial activism that was not there before, I am somewhat horrified at the rather convoluted intellectual approach taken by some of the judges given this power. There is an underlying current of disapproval of the Supreme Court of Canada in their decision in Drybones and yet they say we are bound to apply it. I hope to set before this Committee this series of decisions and show the trend which has, after all, only been for the past year. I think frankly that when some of the young lawyers, university-trained law students, your Chairman here, eventually are appointed to the Bench, having examined the Constitution in the broader sense of the word...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): With the assistance of Professor Atkey's case book, let it be said.

Professor Atkey: ... have looked at the American Constitution and appreciate the difficulties of balancing and competing values that really an entrenched bill of rights requires, I think then we will be ready for a bill of rights. Now it has been suggested that the best way to proceed here would be to entrench a bill of rights but to suspend its operation for 20 years while we get used to it, and then we would have it sitting there. We could learn about it and then within 20 years the judges would be prepared to apply it. There is a certain amount of wisdom in that suggestion.

[Interprétation]

M. Atkey: Évidemment il s'agit d'une des questions les plus difficiles auxquelles doit faire face votre Comité. Mon argument n'est pas tellement quant à savoir s'il faut incorporer la Charte des droits de l'homme; mais je crois que vous devriez savoir quand devez-vous le faire et quelle priorité devez-vous lui accorder? Je n'étais pas d'accord avec les priorités établies par le gouvernement fédéral pour le faire ni la déclaration du premier ministre qui disait qu'il faut incorporer les droits individuels avant les droits des gouvernements; c'est faux puisque les droits du gouvernement affectent les individus et sont liés étroitement aux droits individuels.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois qu'il s'agissait simplement d'un guide pour la procédure, quant à savoir comment la conférence devrait procéder.

M. Atkey: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que nous admettons tous qu'il n'y aura qu'un seul document constitutionnel qui entrera en vigueur simultanément. Vos priorités, toutefois, même du point de vue du temps, ne seraient pas orientées de cette façon?

M. Atkey: Non. Une des difficultés, c'est le système judiciaire actuel. Comment les juges traiteront-ils la Charte incorporée des droits de l'homme avec ce nouveau pouvoir qu'ils auront sans doute? Je crois que le processus sera très long et très difficile. Franchement, je trouve qu'il s'agira d'accommoder les juges à ce nouveau pouvoir de les éduquer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Atkey: En examinant certaines décisions quant à l'interprétation de la Constitution depuis l'affaire Drybones vous voyez par exemple une nouvelle activité judiciaire qui n'existait pas auparavant. Je suis un peu horrifié de l'attitude intellectuelle adoptée par certains juges qui ont ce pouvoir. Il y a certainement un courant de désapprobation de la Cour suprême quant à l'affaire Drybones, mais on dit qu'il nous faut tout de même l'appliquer. J'espère pouvoir donner à ce Comité toute une série de décisions rendues qui démontrent une tendance qui existe seulement depuis un an. Je crois franchement que quand certains jeunes avocats, des étudiants en droit formés à l'université et votre coprésident ici éventuellement nommés juges après avoir examiné la Constitution de façon générale...

Le coprésident (M. MacGuigan): Avec l'aide du livre de M. Atkey, disons-le.

M. Atkey: ...auront étudié la Constitution américaine et sauront quelles sont les difficultés à équilibrer les valeurs et les principes exigés par l'incorporation de la Charte des droits de l'homme, nous serons prêts pour une Charte des droits de l'homme. Le meilleur procédé est, d'après certains, l'incorporation mais d'en suspendre l'application pendant 20 ans pour que nous nous y habituions. Nous pourrions apprendre alors ce qui en est et après 20 ans les juges seraient prêts à l'appliquer. Il y a certainement une certaine sagesse à cela.

[Text]

• 1740

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Let us hope the learning process of the judiciary will not take that long. Perhaps if we reduced the age of our judiciary to seventy we could make the change more rapidly. So I understand that you are going to present an additional document on this question as well?

Professor Atkey: Perhaps I might clarify it. The Canadian Bar group are proceeding on two topics, one is the amending formula and the other is a Canadian Bill of Rights since *Drybones*.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Fine.

Professor Atkey: We have separate subcommittees working on that and we will be making a presentation in January.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is very encouraging.

By the way, is this the brief that Professor Cohen will present to us, or is this the Ontario section that you are referring to?

Professor Atkey: It is the Ontario subsection chaired by Ian Scott.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. They already have communicated with us.

There are two other things that you have commented on indirectly which rather fascinate me, because one of them at least is a central concern of the Committee, namely the Senate. You have advocated what I would call the German solution. Perhaps you have not advocated that. That is really what I wanted to find out. You have spoken of the German solution, where the states or the provinces have a direct role in having their appointees there in the Senate. Do you see the Senate in that sense becoming a more limited body with very great powers, greater than it has now perhaps but limited specifically to certain areas of the constitution such as scrutiny of judicial appointments? You have mentioned constitutional amendment, and I take it you might lodge some treaty power there as well.

Professor Atkey: I think if it is politically possible to reform the constitution of the Senate to give it direct provincial representation of at least 50 per cent, the sort of thing that we have been talking about is indeed possible.

However, that seems to bear directly on this question of whether you institutionalize federal-provincial conferences. Perhaps if you reform the Senate in that matter then it is not necessary to institutionalize federal-provincial conferences. I think they are opposed to each other.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think any witness who has appeared before us to this point has supported this proposal for 50 per cent provincial appointments to the Senate. I take it that you would favour this?

Professor Atkey: In a qualified sort of way. I would like to see what powers were being suggested for them, but I think it should be considered.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Espérons que les juges ne prendront pas aussi longtemps que cela pour l'apprendre. Peut-être, si nous réduisons l'âge de la retraite à 70 pour les juges, nous pourrions effectuer le changement plus rapidement. Est-ce que je crois comprendre que vous allez nous présenter un document supplémentaire à ce sujet aussi?

M. Atkey: Je pourrais peut-être éclaircir cela un peu. Le groupe du Barreau canadien procède sur deux sujets. Tout d'abord la procédure d'amendement, ensuite le Bill canadien des droits de l'homme depuis l'affaire *Drybones*.

Le coprésident: Bon.

M. Atkey: Nous avons des sous-comités distincts travaillant à ce sujet. Nous pourrions présenter un rapport en janvier.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est très encourageant.

Est-ce qu'il s'agit du mémoire que le professeur Cohen doit nous présenter ou est-ce qu'il s'agit de la section de l'Ontario?

M. Atkey: C'est la sous-section de l'Ontario présidée par Ian Scott.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Ils ont déjà communiqué avec nous.

Vous avez commenté deux autres choses indirectement et qui me fascinent un peu parce que l'une d'elles se trouve être une préoccupation fondamentale du Comité, à savoir le Sénat. Vous avez préconisé ce que j'appellerais la solution allemande. Vous avez parlé de la solution allemande où les états ou les provinces auraient un rôle direct en nommant leurs représentants au Sénat. Est-ce que vous voyez le Sénat dans ce sens comme devenant un organisme beaucoup plus restreint et ayant de plus grands pouvoirs, beaucoup plus considérables qu'à l'heure actuelle mais limités très précisément à certains secteurs de la Constitution, par exemple, la nomination des juges? Vous avez mentionné l'amendement de la Constitution et j'imagine qu'on pourrait aussi y inclure certains pouvoirs de traité.

M. Atkey: Je crois que s'il est possible du point de vue politique de réformer la constitution du Sénat pour lui donner une représentation provinciale d'au moins 50 p. 100, ce dont nous parlons serait possible.

Toutefois, ceci semble se rapporter directement à la question de savoir si vous institutionnalisez les conférences fédérales-provinciales. Si vous réformez le Sénat de cette façon, ce ne serait peut-être pas nécessaire de rendre les conférences fédérales-provinciales une institution. Je pense qu'elles s'opposent réciproquement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne pense pas qu'aucun témoin qui ait comparu devant nous ait appuyé cette proposition pour 50 p. 100 de nominations par les provinces au Sénat, jusqu'à maintenant, et je crois comprendre que vous l'approuvez?

M. Atkey: De façon qualifiée. J'aimerais bien voir les pouvoirs qu'on propose pour eux, mais au moins, il faudrait étudier cela.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Now coming to the treaty power, one thing that you said earlier in your presentation struck me and at the same time led me to desire to rephrase it slightly. Perhaps this is what happens when constitutional law teachers get together. You spoke about the unedifying war protocol with respect to international affairs. I agree with you it was unedifying, but it seems to me that this arose because of the determination of one provincial government to be recognized internationally in a way which did not appear to be consistent with their status within our confederation. If the problem had been simply with the institutional arrangements that could be made, I do not think that this problem would have arisen. And on the question of institutional arrangements I rather tend to agree with you, and would ask you if you would care to comment on the practices of some other provinces in this respect. I think it really went beyond that. It was not just a problem over devices, it was a problem over the basic attitude of this provincial government.

Professor Atkey: Yes. I think clearly it was an attempt by the government of Quebec to embarrass the federal government, to provoke the federal government. On the other hand, I am not sure I can agree with the policy of forbidding, or forbidding unless there is federal permission, provincial attendance at an international conference on education. Perhaps what I am suggesting is that the federal government in its two White Papers, particularly the second one, over-reacted a little in the heat of the moment.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor Atkey: I think this has serious implications for some of the other provinces, such as Ontario and B.C. I have an article on this, which I could refer you to, that was published last month with the Ontario Advisory Committee papers.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have in fact on order a copy of that book for all the members, but we have not yet received it. If you would care to expand briefly on your thesis here it might be helpful.

Professor Atkey: I have set forth, frankly, an empirical study I did two summers ago and since updated, of what the other provinces are doing, not only Ontario but Manitoba, British Columbia, some of the Maritime Provinces, and the extent to which they engage in international activities, sometimes consulting with and advising Ottawa, other times proceeding independently.

• 1745

It seems to be a satisfactory arrangement. There are obvious areas of provincial jurisdiction. There is no attempt to frustrate or embarrass the federal government or to engage in any activity which would be inconsistent with national foreign policy. I think we are going to come to the point where some suitable constitutional mechanism is going to have to be worked out to accommodate these legitimate provincial projections, external projections, of their internal activities so that there is advance

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Et maintenant, pour en arriver au pouvoir de traité, il y a une chose que vous avez dite un peu plus tôt dans votre mémoire qui m'a frappée et, en même temps m'a amené à vous reposer la question un peu différemment. C'est peut-être ce qui se produit quand des enseignants en droit constitutionnel se rencontrent. Vous avez mentionné le protocole concernant les affaires internationales. Je suis d'accord que celui-ci était peu édifiant, mais ceci s'est produit en raison de la détermination d'un gouvernement provincial qui tenait absolument à se faire reconnaître du point de vue international, d'une manière qui ne semblait pas en conformité avec son statut dans notre confédération. Si le problème avait été simplement avec les arrangements institutionnels qui pouvaient être faits, je ne crois pas que ce problème aurait surgi. Et pour ce qui est des arrangements institutionnels, je voudrais vous demander si vous voulez commenter sur l'attitude de certaines autres provinces à cet égard. Et je crois que cela a beaucoup dépassé la question des outils ou des moyens, mais que c'était un problème sur l'attitude fondamentale de ce gouvernement provincial.

M. Atkey: Oui. Je crois que clairement ici, c'était l'intention du gouvernement du Québec d'embarrasser le gouvernement fédéral pour le provoquer. D'autre part, je ne sais pas si je puis être d'accord avec la politique qui empêcherait, ou qui empêcherait à moins d'une approbation fédérale-provinciale, l'assistance provinciale à une conférence internationale sur l'éducation. Ce que je veux dire peut-être, c'est que le gouvernement fédéral tout particulièrement dans ces deux Livres blancs a trop réagi aux circonstances.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Atkey: Je pense que ceci a des implications sérieuses pour certaines autres provinces, telles que l'Ontario et la Colombie-Britannique. J'ai un article publié le mois dernier à ce sujet, en même temps que les documents du Comité consultatif de l'Ontario.

Le coprésident (M. MacGuigan): En fait, nous avons commandé un exemplaire de ce livre pour tous les membres, mais nous ne les avons pas encore reçus. Voulez-vous faire davantage de commentaires sur votre thèse?

M. Atkey: Il s'agit d'une étude empirique faite il y a deux ans, et qui a été mise à jour depuis, sur ce que font les autres provinces, non seulement l'Ontario mais le Manitoba, la Colombie-Britannique et certaines des provinces Maritimes; la mesure dans laquelle elles s'engagent dans des activités internationales, parfois en consultation avec Ottawa, et d'autres fois en procédant indépendamment.

Il semble qu'il s'agisse d'un arrangement satisfaisant mais il y a des secteurs évidents de compétence provinciale. On n'essaie pas d'embarrasser le gouvernement fédéral, ou de s'adonner à des activités qui ne seraient pas conformes à la politique étrangère du Canada. Mais je crois que nous en arriverons au moment où un mécanisme constitutionnel approprié devra être élaboré, afin de tenir compte de ces projections externes des provinces de leurs activités internes et provinciales. Par conséquent,

[Text]

disclosure, there is an opportunity for the federal government to supervise in a way which is not stifling on the provincial activity. Now the federal government to a certain extent has worked this out through its umbrella arrangement. I am not sure though that in some areas it is perhaps more rigid and perhaps pays more attention to form rather than substance then is necessary. My thesis is simply that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you think that the Senate might have a role in this in two ways: first of all that it might have a role with respect to formal international treaties so that even if matters of provincial jurisdiction were involved the federal, perhaps. I should not say the federal government, but at least there would be a way, a constitutional way, through the Senate, a Senate which you have said should be differently constituted, but a way through the Senate to approve of these treaties and to make them as they are in the U.S., the law of the land overriding all other laws which may conflict with them.

Professor Atkey: I would agree with that. It has been embarrassing for a number of years for Canada to be interacting internationally without being able to perform what it promises, so to speak, in so many of these areas such as education, property development, labour conventions, all these areas. I think this would be one of the benefits of a reformed Senate but again we are talking about radical reform of the Senate, something that has not been put forward in this country to any great extent.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Without radical reform of the Senate but merely with the continuance of the present structures, would you think it would be tolerable for the provinces merely to give the federal government the kind of power which the U.S. government has?

Professor Atkey: No. The provinces would not do it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No. Of course even the U.S. is subject to the advice and consent of the Senate, I believe, but ineffectively the power is lodged with the federal government as contrasted with the States.

Now the other aspect of the Senate that I want to develop with respect to treaties—I said there were two aspects where it might have a role. The other is with regards to the less-than-formal treaties, the arrangements which provinces might make with respect towards other countries. These perhaps could somehow be brought under the scrutiny of the Senate as well. Perhaps the way in which the provinces would inform the federal government might be through the Senate and there might even be some kind of approval process there which was sufficient to enable the provinces to go ahead.

Professor Atkey: Yes, I would agree with that suggestion. What I suggested in my article was that the federal government be equipped with a supervisory veto in effect on any provincial activity but that the presumption lie that the provincial activity is valid unless the federal government comes in with its supervisory veto—I suppose somewhat akin to the power of disallowance. It would not be used very often, but it is there.

[Interpretation]

s'il y a divulgation au préalable, le gouvernement fédéral pourra surveiller ses activités de façon à ne pas gêner l'activité provinciale. Le gouvernement fédéral a réussi à le faire, dans une certaine mesure, grâce à son programme d'ensemble; je ne suis pas sûr que ce ne soit trop rigide, car on prête beaucoup plus d'attention que nécessaire à la forme des choses qu'aux principes fondamentaux. Voilà tout simplement quelle est mon opinion.

Le coprésident (M. MacGuigan): Croyez-vous que le Sénat pourrait avoir un rôle à jouer de deux façons, c'est-à-dire, d'abord, en ce qui a trait aux traités officiels internationaux, de sorte que s'il y avait des problèmes de compétence provinciale, le gouvernement fédéral, grâce à certaines procédures constitutionnelles, par l'intermédiaire approuver ces traités et comme aux États-Unis, pourrait les faire reconnaître comme étant la loi du pays, ayant prépondérance sur toute autre loi qui puisse être contradictoire.

M. Atkey: Je serais tout à fait d'accord et je trouve que c'est plutôt embarrassant pour le Canada d'agir au point de vue international, depuis bon nombre d'années, sans pouvoir répondre à ses promesses, dans tant de domaines comme l'éducation, la mise en valeur des ressources, les conventions collectives ouvrières, et le reste. Ce serait donc là l'avantage d'avoir une réforme du Sénat, mais encore une fois, nous parlons d'une réforme radicale du Sénat, chose qui n'a pas été mise de l'avant dans notre pays sur une grande échelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sans une réforme radicale du Sénat et si l'on perpétue l'existence des structures actuelles, serait-il tolérable pour les provinces, à votre avis, que le gouvernement fédéral ait les mêmes pouvoirs que ceux du gouvernement américain?

M. Atkey: Non, les provinces n'y consentiraient jamais.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non. Même si aux États-Unis, il faut qu'il y ait conseil et approbation du Sénat, de fait, le pouvoir est entre les mains du gouvernement fédéral et non des états.

L'autre aspect que je voulais développer au sujet du Sénat, quand j'ai dit qu'il y avait deux aspects où celui-ci pourrait avoir un rôle précis à jouer, se situe au niveau des traités non officiels, soit des arrangements que pourraient prendre les provinces à l'égard d'autres pays. Ceux-ci devraient aussi faire l'objet d'une étude par le Sénat. Les provinces pourraient peut-être informer le gouvernement fédéral par l'entremise du Sénat. On pourrait peut-être alors mettre sur pied un procédé d'approbation qui suffirait pour que les provinces puissent aller de l'avant.

M. Atkey: Oui, je serais d'accord avec cette proposition. J'ai proposé dans mon article que le gouvernement fédéral ait un droit de surveillance sur toute activité provinciale, pourvu que celle-ci soit valable; sinon, le gouvernement fédéral aurait droit d'imposer son veto de surveillance, ce qui ressemblerait à un pouvoir de rejet. Ce procédé ne serait pas utilisé très souvent, mais il existerait.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): But it might not be used at all if, say, it was like the power of disallowance. Then it might be merely an empty control which I suppose is not a problem unless the...

Professor Atkey: I am not sure the power of disallowance was an empty control. It certainly was in our history.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, you are right of course until certainly in the nineteenth century and indeed the early part of this century and up to about 1937 or 1938 it was meaningful. But I think it would be a brave federal government now that would dare to evoke the power of disallowance, especially against the legislation of a major province.

• 1750

Professor Atkey: Yes, I agree with that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other questions that you would like to direct to the witness?

I think we certainly have given him a good workout. I would just like to say on your behalf that we are very grateful to Professor Atkey for having come today. The fact that we have had only a minimum quorum of seven here today to discuss the matter with him is no indication of our lack of interest in what he has had to say. I think our discussion has reflected the presence of many other activities in the House, which have made it very difficult for us to draw the quota of members we normally get. But we are very grateful to Professor Atkey. He has made us think not only about an aspect of our job but to think about it in a different way. So I think our reflections from now on will be somewhat more sophisticated in this area than they would have been without his testimony, and for this we are indeed grateful.

Professor Atkey: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais il se peut qu'on ne s'en serve jamais si, disons, ce pouvoir ressemblait au droit de rejet. Ce serait alors simplement une mesure de contrôle sans aucun poids, ce qui n'est pas un problème, à moins que le...

M. Atkey: Je ne sais pas si ce pouvoir de désapprobation aurait si peu de valeur. Il fait d'ailleurs partie de notre passé historique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, vous avez raison, car jusqu'au début du XIX^e siècle et au cours du début de notre siècle et jusqu'en 1937 ou 1938, ce pouvoir s'est avéré plein de sens. Ce serait toutefois un acte courageux de la part d'un gouvernement fédéral d'invoquer, à l'heure actuelle, ce pouvoir de désaveu, à l'encontre des lois adoptées par une province importante.

M. Atkey: Oui, je suis d'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voudriez-vous adresser d'autres questions aux témoins?

Nous l'avons fait travailler fort je crois, et je voudrais dire en votre nom que nous sommes très reconnaissants au professeur Atkey d'être venu parmi nous aujourd'hui. Même si nous n'étions que sept, soit le quorum minimal pour discuter ces questions avec lui, ceci n'indique aucunement notre manque d'intérêt pour ce qu'il avait à dire. Notre discussion a reflété tout simplement l'activité à la Chambre qui nous empêche d'avoir le nombre normal de membres. Cependant, nous sommes très reconnaissants envers le professeur Atkey qui nous a fait songer non seulement à un aspect de notre tâche, mais nous a incités à y penser d'une autre façon. Par conséquent, nos pensées, à l'avenir, seront beaucoup plus sophistiquées à cet égard qu'elles ne l'auraient été sans son témoignage. Nous lui sommes très redevables à ce sujet.

M. Atkey: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'assemblée est levée jusqu'à la convocation du président.

Issue No. 10

Thursday, November 12, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 10

Le jeudi 12 novembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON
THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron
Fergusson

Flynn
Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand
Breau
Brewin
Dinsdale
Forrestall

Gibson
Gleave
Hogarth
Knowles (*Norfolk
Haldimand*)

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE
LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart
Langlois

Molgat
Thompson
Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance
Laprise
Marceau
MacEwan
McNulty

McQuaid
Osler
Rock
Thomas (*Moncton*)
Whelan—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Senator Molgat replaced Senator McDonald (*Moosomin*) on November 10, 1970.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Gleave replaced Mr. Rowland on November 12, 1970.

Mr. Whelan replaced Mr. Hopkins on November 12, 1970.

Le sénateur Molgat remplace le sénateur McDonald (*Moosomin*) le 10 novembre 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Gleave remplace M. Rowland le 12 novembre 1970.

M. Whelan remplace M. Hopkins le 12 novembre 1970.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre
des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

En vente au siège d'Information Canada, Ottawa, Canada

SENATE ORDER OF REFERENCE

Extract of the Senate *Minutes of Proceedings* Tuesday, November 10, 1970.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Martin, P.C.:

That the name of the Honourable Senator Molgat be substituted for that of the Honourable Senator McDonald on the list of Senators serving on the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat le mardi 10 novembre 1970

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Martin, C.P.,

Que le nom de l'honorable sénateur Molgat soit substitué à celui de l'honorable sénateur McDonald sur la liste des sénateurs faisant partie du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ:

Le greffier du Sénat

ROBERT FORTIER

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, November 12, 1970.
(13)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:55 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron and Lamontagne.—(2).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Gibson, Gleave, MacGuigan and Whelan.—(5).

Also present: From the House of Commons: Messrs. Asselin, Hopkins and Laprise.

Witness: Dr. Edward McWhinney, Q.C., Director, Institute of Air and Space Law, Montreal, Quebec.

The Joint Chairman welcomed and introduced Dr. McWhinney who made a statement on his brief after which he was questioned.

Upon conclusion of the question period, Dr. McWhinney was thanked by the Joint Chairman for his presentation.

The brief presented by Dr. McWhinney entitled "Quebec and Non-Quebec elements in the Canadian Constitutional Revolution" not having been read into the record, is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "D"*)

At 6:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 12 novembre 1970
(13)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit cet après-midi à 3 h 55. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: MM. les sénateurs Cameron et Lamontagne.—(2).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Gibson, Gleave, MacGuigan, et Whelan.—(5).

Autres députés présents: MM. Asselin, Hopkins et Laprise.

Témoin: M. Edward McWhinney, c.r., directeur de l'Institut du droit aéronautique et spatial, Montréal (Québec).

Le coprésident souhaite la bienvenue à M. McWhinney, et le présente au Comité; celui-ci fait une déclaration au sujet de son mémoire et répond ensuite aux questions.

La période de questions terminée, le coprésident remercie M. McWhinney de sa contribution.

N'ayant pas été lu au cours des délibérations le mémoire de M. McWhinney intitulé. «Les facteurs intérieurs et extérieurs au Québec dans la révolution constitutionnelle canadienne» sera imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «D»)

A 6 h 15 la séance est levée jusqu'à l'appel du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 12, 1970

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Gentlemen, our business today is the hearing of evidence from a witness, and I might add a very distinguished witness, who is known around the world for his writings and oral contributions in this field.

• 1549

Professor McWhinney is a native of Australia, attended the University of Sydney where he got his arts degree and his law degree. He practised law, I believe, for a short time in Australia and also, I believe, was for a short time a member of the Attorney General's Department. He came to the United States to take a doctor's degree in Yale and after receiving that degree moved to Canada where he has spent his subsequent teaching career.

For many years he was on the faculty at the University of Toronto, where we were for several years, warm colleagues and he was lured from Toronto by McGill where he became the Director of the Institute of Air and Space Law. He is a Queen's Counsel from the Province of Ontario. His present position is Professor of law at McGill University and Director of the Institute of Air and Space Law in Montreal and he is also Associé de l'Institut de Droit international of Paris and Geneva.

He has held teaching positions at Yale University. He was, in addition to his work in law, a special lecturer in Political Science and a member of the Centre for Russian Studies at the University of Toronto. He has been a visiting professor at the University of Heidelberg and at the Max-Planck-Institut in Heidelberg. He has also been a visiting professor at the faculty of law at Laval University, at the University of Paris, the branch of that institution being Institut des hautes Études internationales, visiting professor at the University of Aix-Marseille, at the University of Madrid, and a legal consultant at the United Nations.

He is the author of eight books and I believe is also the editor of something like six other books to which others as well have made contributions. I will just mention several of his books since they have been epic-making in this field. One is *Judicial Review* which is now in its fourth edition; perhaps his two most important works in this particular field are *Comparative Federalism*, in its second edition and *Federal Constitution Making for a Multi-National World*.

In addition to being a specialist in constitutional law, he is also, because of his great knowledge of the rest of the world, a professor of comparative law of the legal systems of other countries. He has written extensively in the field of philosophy of law and, of course, in his position as Director of the Institute of Air and Space Law and indeed throughout his whole career he has written a very great deal in international law. In fact, if I were to

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 12 novembre 1970

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte. Messieurs, aujourd'hui nous devons entendre un témoin, un témoin très distingué qui est connu dans le monde entier pour ses écrits et ses apports verbaux dans ce domaine.

Le professeur McWhinney est originaire de l'Australie. Il a obtenu son baccalauréat ès arts et son diplôme en droit à l'Université de Sydney. Je crois qu'il a un peu pratiqué le droit en Australie et qu'il a fait partie quelque temps du bureau du Solliciteur général. Il s'est rendu aux États-Unis faire ses études de doctorat à Yale, et lorsqu'il a reçu son doctorat, il s'est rendu au Canada où il a payé sa carrière d'enseignant. Il a été attaché de nombreuses années à la faculté de l'Université de Toronto où nous avons eu des rapports chaleureux de collègue plusieurs années jusqu'à ce que l'université McGill le séduise et le nomme directeur de son institut de droit aéronautique. Il est conseiller de la reine pour la province de l'Ontario. Il est maintenant professeur de droit à l'institut McGill, et directeur de l'Institut de droit aéronautique à Montréal et il est aussi associé de l'Institut de droit international de Paris et de Genève.

Il a enseigné à l'Université de Yale. En plus de son travail dans le domaine du droit, il a donné des cours en sciences politiques et a fait partie de la Faculté des études russes à l'université de Toronto. Il a été professeur invité à la faculté de droit de l'université Laval, à l'Institut des Hautes études internationales à l'université de Paris, à l'université d'Aix-Marseille, à l'université de Madrid et il a été conseiller juridique auprès des Nations Unies.

Il a écrit huit livres et il a participé à la rédaction de six autres volumes, je pense, auxquels d'autres ont également contribué. Je mentionnerai plusieurs livres qu'il a écrits et qui sont légendaires dans son domaine. L'un deux est intitulé *Judicial Review* et connaît sa 4^e édition, ses deux ouvrages les plus importants peut-être dans ce domaine particulier sont *Comparative Federalism* publié en 2^e édition et *Federal Constitution-Making for a Multi National World*.

Outre le droit constitutionnel dans lequel il s'est spécialisé, sa grande connaissance du reste du monde lui permet également d'enseigner le droit comparé des systèmes juridiques d'autres pays. Il a beaucoup écrit sur la philosophie du droit et, bien sûr, sur le droit international à titre de directeur de l'Institut aéronautique et en fait durant toute sa carrière. En fait, si je devais essayer de citer tous les articles écrits par le professeur McWhinney, je pense que l'après-midi ne suffirait pas.

En un mot, c'est un des professeurs les plus éminents en matière de droit constitutionnel. Depuis de nombreuses années, il nous honore de sa présence et nous sommes

• 1550

[Text]

attempt to cite before you the articles which Professor McWhinney has written, I think he would not have time this afternoon to make a presentation to us at all.

In sum, he is one of the most distinguished professors in the field of constitutional law in the perspective fields of law in Canada. He has for many years graced our country and we are very pleased that he has come here to grace us with his presence this afternoon. Professor McWhinney.

Professor Edward McWhinney (Faculty of Law, McGill University): Thank you, Mr. Chairman. Messrs. Joint Chairmen and Members of the Committee, I appreciate the honour of being invited to appear before this Committee. It is a special pleasure also because it gives me a chance to exchange views once again with your Joint Chairman, Dr. MacGuigan, who is, as you know, a jurist and a legal authority in his own right as well as by presumption of laws a Member of Parliament. He has published his books and has won his spurs in the other domain too.

Dr. MacGuigan suggested I might cover a number of matters in my testimony. He wanted me to say something on the role of the Supreme Court and on the Senate but he also suggested that I might comment on Quebec aspects of the process of constitutional change in Canada.

• 1555

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You will be on dangerous ground there.

M. McWhinney: Je comprends bien, mais c'est mon devoir comme le vôtre...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have added that Professor McWhinney speaks French and German fluently, and understands Russian as well. You can try him on various languages.

Professor McWhinney: I see the problem of constitutional reform in Canada in the two aspects, in the two basic issues. One is the Quebec issue, and the other is the general issue of constitutional change or constitutional motivation to meet the conditions of the post-industrial society.

We are all familiar with the industrial society that emerged after the industrial revolution, of which Canada has been a part for a considerable number of years. But the post-industrial society which is emerging is demanding rather new institutional methods and rather new institutional forms. So that in a way, as I see it, your task as a committee on The Constitution embraces the two problems—what to do in response to emerging aspirations and expectations in the Province of Quebec, and secondly what to do in terms of the challenge of the large societal change that has occurred under the impact of the changes in the technological base of our society.

We teach in our law faculties now that there is a certain necessary relation between law and society, in scientific terms, a symbiotic relationship. All it means is that if your law gets too far behind the society or even too far in advance of the society, the result is likely to be contempt for the legal processes and resort to direct action.

[Interpretation]

très heureux qu'il nous fasse l'honneur de venir ici cet après-midi. Professeur McWhinney.

M. McWhinney (professeur de droit, Université McGill): Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur le coprésident, messieurs les députés. Je suis très heureux d'avoir eu l'honneur de comparaître devant ce Comité. J'en suis particulièrement heureux car cela me donne l'occasion de discuter de nouveau avec le coprésident, le docteur McGuigan qui est non seulement un député, mais aussi un expert juridique.

Le docteur McGuigan m'a proposé de traiter de plusieurs sujets dans mon exposé. Il voulait que je parle du rôle de la Cour suprême et du Sénat mais il a également laissé entendre que je pourrais faire certaines observations au sujet de la constitution telle qu'elle s'applique au Québec et au Canada.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): C'est un sujet très épineux.

Mr. McWhinney: I understand, but it is my duty as well as yours to...

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai ajouté que M. McWhinney parle couramment le français et l'allemand; il comprend également le russe. Je crois que nous pourrions faire appel à ses talents.

M. McWhinney: Je crois que la réforme constitutionnelle au Canada est un problème qui comporte deux aspects. D'abord le problème du Québec et le problème général de la transformation de la Constitution devant tenir compte de notre société post-industrielle.

Nous connaissons tous la société industrielle qui a surgi après la révolution industrielle, société dont le Canada fait partie depuis plusieurs années. La nouvelle société post-industrielle demande de nouvelles formes d'institutions.

Si je comprends bien, votre rôle en qualité de comité chargé d'étudier la Constitution est double: vous devez tenter de déterminer ce qu'il faut faire compte tenu des aspirations de la province de Québec; vous devez également tenir compte des changements considérables qui ont été apportés au sein de la société et des effets de ces changements sur la base de notre société.

Nous enseignons dans les facultés de droit qu'il existe un rapport entre le droit et la société: une symbiose. Cela veut dire que si la loi ne s'adapte pas au progrès de la société ou si la loi précède de trop loin la société, le résultat sera le mépris des lois.

La tradition veut que le droit soit en retard de deux générations par rapport à l'état de la société quoique le contraire se produise. En effet, on a adopté, aux États-

[Texte]

Traditionally law lags two generations behind society. In certain situations it may get in front. The best example, I suppose, of the second is the famous prohibition amendment in the United States that was quickly adopted as a constitutional norm, but was ignored from the beginning, even by the law enforcement officers, the police officers who have sworn to uphold it. This is not good law-making. So our responsibility is going to be a two-fold one.

On the Quebec side of the constitutional problem I make the general comment in my brief that the issue in Quebec, as I see it now, has polarized somewhat in the last several years, and in particular I think we have seen the practical disappearance of what used to be called the intermediate constitutional options, the options in between the BNA Act as it now stands, as it is now defined, and a condition of politically centrifugal separatist condition, associate-state status and particular constitutional status, with terms of art introduced during the era of the quiet revolution in Quebec, which was inaugurated by Premier Jean Lesage. The terms seem to have been used by his constitutional advisers, a brilliant group of academics at the Université de Montréal and at the Université Laval, but they were in essence methods of according to the Province of Quebec special constitutional privileges.

The Joint Chairman (Mr. Lamontagne): I have seen by them.

Professor McWhinney: We are dealing in a way with what Max Faber, the sociologist, used to call ideal types, which have no necessary application in practice. To be applied, of course, they require the marching battalions behind them, in this case the politicians willing to fight an election on them and to adopt them once they have won the election. But they were, as so conceived, methods of conferring special privileges or rights on the Province of Quebec in comparison to the other English-speaking provinces.

• 1600

They were in no sense exclusive demands. It was usually put in discussion and debate and I would refer you here to the Centennial Confederation Conference in 1964 at Charlottetown in which the present Prime Minister participated as a legal scientist and, I think, your Co-Chairman participated, and at which I debated one of the leading spokesmen of the associate state status. They were not put forward on an exclusive basis. It was said there was no reason why other states, other provinces, should not have associate states status or a particular constitutional status within federation, but what is clear is that the Province of Quebec should have this status, a more de-centralized orientation of community decision-making and de-centralized very heavily in favour of the Province of Quebec.

One of the difficulties in this period, and it is not a problem limited, I must say, to associate state status and particular constitutional status, was that concepts such as these have more appeal when they are formulated generally. They are generally formulated at a very high level of abstraction. They do not get into concrete details and so it is often very difficult to find in concrete institutional terms, what those proposals mean.

[Interprétation]

Unis, un amendement qui interdisait l'usage de l'alcool; je crois que c'était une mauvaise loi. Votre responsabilité est double.

Pour ce qui est de l'aspect québécois du problème constitutionnel, j'ai déclaré, dans mon mémoire qu'il s'est polarisé au cours des dernières années; nous avons vu disparaître ce qu'on a appelé les options constitutionnelles, les moyens termes entre l'Acte de l'Amérique du Nord britannique d'une part et le séparatisme d'autre part; la révolution culturelle a été inaugurée au Québec par le premier ministre Jean Lesage; ses conseillers semblent s'en être servi en vue d'accorder à la province de Québec des privilèges particuliers garantis par la Constitution.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Du moins, c'est ce qu'ils envisageaient.

M. McWhinney: Nous sommes à étudier ce que Max Faber appelait des types idéaux qui n'ont peut-être pas d'application concrète. Les politiciens ont besoin d'appui pour pouvoir les appliquer. On voulait accorder des droits spéciaux à la province de Québec.

Il n'y avait eu aucune réclamation spéciale. Je voudrais vous inviter à vous reporter à la Conférence de 1964, à Charlottetown, à laquelle ont participé le premier ministre actuel et votre coprésident. Je m'y étais engagé dans un débat sur le statut associé. Il ne s'agissait pas d'une proposition exclusive. On a dit qu'il n'y avait aucune raison pourquoi les autres provinces ne jouiraient pas d'un statut associé, mais on avait établi que la province de Québec devrait en avoir un. Il devrait y avoir décentralisation du processus de décision en faveur de la province de Québec.

Un des problèmes qui se sont posés pendant cette période et qui ne se limitent pas uniquement au statut d'état associé ou au statut constitutionnel, c'est que des concepts comme ceux-ci sont plus attrayants lorsqu'ils sont formulés sur le plan abstrait. Ils ne portent pas sur les détails et il est parfois difficile de traduire dans des institutions concrètes le sens de ces termes.

J'ai jeté un coup d'œil sur les déclarations prononcées par les trois dernières administrations de la province de Québec afin de déterminer ce qu'on entendait par état associé. Il est évident que les chefs des gouvernements ont une idée moins précise des détails que leurs conseil-

[Text]

I went through, again, the statements by the last three administrations of the Province of Quebec to the continuing constitutional debates to try to refine special constitutional status, associate state status, and it is very noticeable that the political heads of the government are less precise on some of the details than some of their advisers were. I think we can say that perhaps Mr. Lesage was sometimes embarrassed by constitutional advisers who gave press conferences in their own right. This is one of the problems, by the way, with legal advisers. The constitutional consultant has a heavy responsibility of self restraint to remember that he is there to give advice, but not to make policy.

Let me come back to this second aspect of our constitutional change, the constitutionalism of the post-industrial society and let me say that some of the matters debated in Quebec in the era of the quiet revolution involved restructuring of existing federal and federal-provincial institutions in ways which might coincide with the needs of the post-industrial society.

I would, therefore, like to concentrate my next remarks on this second point. I am postulating here what seemed to me areas where the post-industrial society required strengthening, and I will, in its constitutional forms, indicate points of overlap or coincidence with the special constitutional status proposals.

I think it is unavoidable in the area of executive decision-making power that there should be a further strengthening beyond what now exists, and I would take you here into the debate which is reflected, by the way, in Premier Daniel Johnson's statement of particular constitutional status, to the debate over the parliamentary executive as opposed to the presidential executive.

Let me say here that I believe in some ways we are seeing this change occur as a question of constitutional custom or convention, developing constitutional custom and convention. I will make a side issue here and simply say that constitutions can be changed, as we all know. By complete novation you can have an entirely new constitution, set up a constituent assembly or you can change them by formal amending processes.

In the English-speaking countries, but also in other constitutional societies the more substantial changes usually occur as glosses on the constitution. Customs emerge which are tolerated because either people are not very much upset by them or their rationality and common sense emerge. They are tolerated, are built upon and they become the law of the constitution. This is Dicey's conception of constitutional change through emerging constitutional custom and convention.

I do see at the moment, at the level of both the federal government and the major provinces, a very remarkable strengthening of the executive power in the Prime Minister's personal office. I do not think it is limited to the federal level of government. It can be observed also in Ontario. It can be observed in Quebec through the last three or four administrations—a special type of executive adviser who has gone beyond perhaps the normal civil servants' functions, the normal grey anonymity of the civil service function.

I think this is an inevitable trend. It is what President Hoover who is remembered only, I think, for this phrase and appointing Cardozo to the bench. Mr. Co-Chairman, you remember it was said that this was his one construc-

[Interpretation]

lers. On peut dire que M. Lesage avait été même embarrasé par des conseillers constitutionnels qui ont donné des conférences de presse à titre particulier. Soit dit en passant que c'est un des problèmes qui se posent dans le cas des conseillers. Le conseiller a une responsabilité très lourde dans ce sens qu'il doit se modérer: il est là pour donner des conseils et non pas pour formuler des politiques.

Pour en revenir à ce deuxième aspect de la transformation de notre constitution, transformation rendue nécessaire par la transformation de la société, je dirais que les changements préconisés au Québec pendant la révolution tranquille supposent une restructuration des cadres ou des institutions fédérales et fédérales-provinciales.

Je voudrais maintenant m'attarder à ce deuxième point. Je pars du principe que la société postindustrielle doit être renforcée et je vous indiquerai des points communs avec les propositions en vue d'un statut constitutionnel spécial.

Il est inévitable, pour ce qui est des pouvoirs exécutifs, qu'on renforce ces pouvoirs. Je me reporterai à la déclaration du premier ministre Johnson au sujet de la structure du régime présidentiel par opposition au système parlementaire.

Je crois que nous assistons à certains changements de la façon d'amender la constitution. Vous pouvez, grâce à un renouveau, avoir une constitution entièrement nouvelle, établir une assemblée constituante ou apporter des amendements par des procédures officielles.

Dans les pays anglophones, les changements les plus considérables se produisent habituellement lorsque des coutumes émergent, coutumes qui sont tolérées par la population, qui semblent également sensées et qui, avec le temps, viennent à obtenir force de loi. Il s'agit donc d'un processus de changement progressif.

Je crois que, dans le cas du gouvernement fédéral et des grandes provinces, on veut renforcer les pouvoirs exécutifs dont dispose le bureau du premier ministre. Ceci ne se limite pas uniquement au niveau fédéral, mais se manifeste en Ontario et au Québec au sein des trois ou quatre dernières administrations. On a donc renforcé ce pouvoir pour qu'il finisse par dépasser le pouvoir dont disposent normalement les fonctionnaires.

Je crois que c'est une tendance inévitable. Le président Hoover avait dit, lors de la nomination de Cardozo au poste de juge, qu'il y avait un cabinet de cuisine au sein de son personnel, en parlant des conseillers non

[Texte]

tive achievement—that is a little unfair—but he developed this term “kitchen cabinet” to refer to the unofficial advisers outside the regular cabinet within his personal staff. In some ways it was an unconstitutional exercise because he used to bring the Chief Justice of the United States into these discussions if there was a certain blending or confusion of constitutional separation of powers.

• 1605

However, they were good friends and on the whole the Chief Justice seemed to have been better in advising on executive decision making than he necessarily was as a Chief Justice. This is the difference between Taft as a Chief Justice advising a President than Taft as a President. He was not a very good President, but he was a very good adviser.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I might just interrupt for a moment to explain to Committee members that the paper which has just been presented to us now has just been reproduced because we were late in receiving it through no fault of our speaker. It will be appended to our minutes. He is not reading the paper, as you probably realize, but is speaking to it. Of course, you may ask questions subsequently on the basis of this paper as well.

Since I have stopped our speaker I must also confess my embarrassment at having overlooked two of the most important aspects of his present work. In introducing a man like Professor McWhinney it is very hard to remember all of the things that he has done, there have been so many. I should certainly have mentioned that he is presently a member of both the Advisory Committee on Confederation to the Ontario Government and the Gendron Commission in Quebec which is considering the question of language rights.

Mr. Gibson: May I raise one point of order?

The Vice Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: It is obvious to me that we are in the presence of a lot of young visitors and I want to say, Mr. Chairman, how pleased we are that they are here.

The Vice-Chairman (Mr. MacGuigan): On behalf of the Committee I would like to extend a warm greeting to our young visitors. I saw them come in, I believe, in the company of Mr. Hopkins who has been one of the most valued members of our Committee, so I presume they are from his area of the country, in the Ottawa Valley area. We are very pleased to have them with us.

Professor McWhinney: Just to be bi-partisan, Mr. Chairman, I should say also that I am an ad hoc constitutional adviser to the government of Quebec. It is one way of learning French, the easy way. I allowed one other point to...

The Joint Chairman (Senafor Lamontagne): So there is an easy way.

Professor McWhinney: Oh yes.

M. Marchand aurait dit être épuisé après 18 heures de séance du Conseil des ministres, au cours de laquelle on avait parlé l'anglais tout le temps. A Québec, je ne parle

[Interprétation]

officiels qui en faisaient partie. Sous certains aspects, il s'agissait d'une infraction à la Constitution car, en tant que juge en chef des États-Unis, il y avait mélange et confusion de pouvoirs lors des échanges. Cependant, ils étaient bons amis et somme toute, le juge en chef semblait meilleur conseiller pour le Conseil exécutif qu'il était bon juge en chef. Voici donc la différence qui existait

tait entre le rôle que jouait M. Taft lorsqu'il était juge en chef, conseiller et d'un président, et président tout court. Il n'était pas un très bon président mais excellent conseiller.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je veux expliquer que le mémoire qui nous est présenté à l'heure actuelle vient de vous être distribué; il sera ajouté en annexe au compte-rendu des délibérations. M. McWhinney ne lit pas le texte mais il traite de divers points traités dans son mémoire.

Je viens de l'interrompre, mais je lui cède à nouveau la parole. Lorsque j'ai présenté monsieur McWhinney, il était difficile de me rappeler tout ce qu'il avait fait, mais je dois dire qu'il est membre à l'heure actuelle du Comité consultatif de la Confédération et du gouvernement de l'Ontario, et de la Commission Gendron du Québec dont l'étude porte sur le problème de la langue.

M. Gibson: Puis-je invoquer le Règlement?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Gibson.

M. Gibson: Il est évident que nous avons bien des jeunes visiteurs et je dois dire que je suis très heureux de les voir ici avec nous.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je désire, au nom des membres du Comité, souhaiter la bienvenue à nos jeunes visiteurs. Je crois qu'ils sont venus avec M. Hopkins, un des membres les plus précieux de notre Comité. Je crois qu'ils viennent de la région de la vallée de l'Outaouais, et nous sommes très heureux de les savoir avec nous.

M. McWhinney: Je dois dire également que je suis conseiller *ad hoc* du gouvernement du Québec sur la Constitution. Je dois vous dire que c'est une façon facile d'apprendre le français. Il y a une autre chose que j'ai oubliée.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Si je comprends bien, il existe une manière simple de l'apprendre.

Mr. McWhinney: If I remember well, Mr. Marchand had said that during the ministerial meeting I had spoken English only. In Quebec, I speak only French, and I feel exhausted at the end but, I can assure you, you get to

[Text]

que le français dix, douze ou quatorze heures par jour. Nous sommes épuisés à la fin de ces séances-là, mais nous comprenons mieux le français. Et c'est très important, car on y gagne quelque chose.

One last point in this issue is the strengthening of executive decision-making power. It can be exaggerated, but the incipient trends I see. I think the separation of ministers from the daily humdrum routine of answering questions is a good one. It is a trend in the same direction. Executive decision making does require time for reflection, time for analysis of papers and it is one of the strains in the British inherited parliamentary system that it does impose an extraordinarily heavy, in modern terms, constitutional burden on ministers in addition to their executive-decision making rules. So, I would suggest they are relatively minor in terms of time, I suppose. Changes already made here are trends in the same direction and as a constitutionalist I would welcome them. As a countervailing trend to the strengthening of executive power, though, I think we are seeing also a trend towards the strengthening of the legislative power, the legislative committee system and I think the more executive power is strengthened in an era where modern communications media confer on a head of government, if he has any personality, the charismatic qualities to influence people—I think at least two of our recent federal Prime Ministers have had these qualities—perhaps the role of the legislature does become more important and I would foresee an increased role for bodies such as your own, the Committees, the Committee systems, by strengthening, however, the Committee structure.

• 1610

For example, I do not know whether your Committee has invited Cabinet Ministers to testify before it, but a compulsory power of requiring a Cabinet Minister to appear is present in other federal systems. It belongs to the Committee. A Committee, to function properly, must have a large research staff. It must have legal counsel available to it, and perhaps even majority and minority legal counsel.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps I might add just at that point that we have had no difficulty in getting Ministers to appear before us, even without probably having the legal power to require them to appear. I presume that we do not have the legal power to require the attendance of any witness without an order of the House, which would make that official.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, do you have the full powers of a Senate Committee?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I believe we would.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Not without going back to the House. This is the difference. We do not have to go back to the Senate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Oh, I see. In that case we do not, then. We would have to return to the House.

Professor McWhinney: You have not thought of the statute putting these privileges on a standing basis. This

[Interpretation]

understand French quite well after a while. This is very important.

Une dernière observation au sujet du renforcement du pouvoir de décision. La séparation, plutôt l'élimination de la corvée pour les ministres de répondre aux questions, est une excellente idée. Ils ont plus de temps pour analyser leurs décisions et il s'agit d'un fardeau constitutionnel qui est imposé aux ministres en plus de leur responsabilité en matière de décision. Ce n'est pas tellement important sur le plan du temps, mais je crois que ce changement est utile. Par opposition à ce renforcement du pouvoir exécutif, nous constatons également qu'il y a une tendance en vue de renforcer les pouvoirs législatifs, le système des comités, par exemple. Plus les pouvoirs exécutifs seront renforcés à une époque où les moyens de communications modernes permettent aux chefs d'un gouvernement, qui ont une personnalité magnifique, je crois que deux de nos premiers ministres récents avaient ces qualités, plus important devient le rôle de la législation. Je crois que des organismes tels que le vôtre, les comités, auront la possibilité de jouer un rôle plus important si on renforce leur structure.

Par exemple, je ne sais pas si votre comité a invité les ministres du cabinet à témoigner, mais au sein d'autres systèmes fédéraux, les comités ont le pouvoir d'obliger les ministres à venir témoigner. Pour bien s'acquitter de leur tâche, les comités doivent disposer d'un personnel de recherche considérable. Ils doivent pouvoir disposer des services de conseillers juridiques, et peut-être même de conseillers juridiques pour représenter la majorité et la minorité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je puis dire que nous n'avons eu aucune difficulté à amener les ministres à comparaître devant nous, même si nous n'avons pas de pouvoirs juridiques pour les convoquer. Je suppose qu'à moins que ce ne soit prescrit par un ordre de la Chambre, nous n'avons pas le pouvoir juridique d'obliger un témoin à comparaître.

M. Whelan: Est-ce que vous avez tous les pouvoirs dont disposent les comités du Sénat?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que oui.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Il n'est pas possible d'obtenir ces pouvoirs sans les demander à la Chambre. C'est là la différence. Il n'est pas nécessaire que nous en référions au Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vois. Nous n'avons donc pas les mêmes pouvoirs que les comités du Sénat. Il nous faudrait avoir recours à la Chambre.

M. McWhinney: Vous n'avez pas pensé à adopter une loi qui garantirait ces privilèges de façon permanente?

[Texte]

would be something in which your Committee or any Committee wishes to venture. It would be something to examine, and there are ample precedents for it.

Mr. Whelan: The Senate has more power and more authority than we do as a Committee, which is not right, either.

Professor McWhinney: Logically, you see, if you do get into the system of the extra-parliamentary executive, you are going to have your ministers selected from outside the parliament and operating from outside the parliament. This has not, of course, been reached here, although at certain stages in our recent constitutional history we do know that the expert civil servant was plucked from the civil service and made a minister, and in some cases going on even beyond that. But the two go together. It is the concept which Galbraith used in an economic sense, but I also use it in a constitutional sense—cultivating power. The strengthening of the one requires a corresponding strengthening of the other, and the strengthening of executive power today, it seems to me, requires the strengthening of the Committee structure.

A third point that I mention here, and I find one member *ad hoc* of your Committee has already written on this subject, is restructuring of the constitutional order to give greater powers and autonomy to the cities.

The cities are where the populations are and also where the massive problems are, and recognizing the artificialities of some of the present provincial boundary allocations under the federal system, one hopes that in any restructuring, thought would be given to making cities like Toronto, Montreal and Vancouver not independent but autonomous city provinces within the federal system.

The precedent exists. It is most widely applied in the present federal system of West Germany where you have Bremen and Hamburg and West Berlin as city provinces. The cities are wielding large powers now. Of course one of the curiosities is how much of police power is municipal, and this is unusual in federal terms.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Are you planning to become Mr. Drapeau's constitutional adviser as well?

Professor McWhinney: I have the feeling that he has strong constitutional views that are widely developed over a period of time, and he is probably his own constitutional adviser. He is a very powerful figure.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I take it that your oblique reference to one member of our Committee is Mr. Whelan, whom we are pleased to have with us as a member of the Committee today.

Professor McWhinney: That is right. I had the privilege of reading very quickly a paper Mr. Whelan has written on this subject. He proposes abolishing the provinces, as I understand it, and creating federal districts, but giving the districts a base both in agrarian hinterlands and also in the urban concentrations. In my paper I have used a

[Interprétation]

C'est une question qu'on pourrait étudier au sein de votre Comité ou de tout autre comité. C'est là une question qu'il serait bon d'examiner, et elle n'est pas sans précédent.

M. Whelan: Le Sénat a plus de pouvoirs et plus d'autorité que nous n'en avons en tant que Comité, mais ce ne devrait pas être le cas.

M. McWhinney: Logiquement, dans un système où le pouvoir exécutif est extraparlémentaire, les ministres sont choisis à l'extérieur du Parlement et travaillent indépendamment du Parlement. Nous n'en sommes pas encore arrivés à ce point-là au Canada, bien qu'à certaines occasions, récemment, au cours de notre histoire constitutionnelle, nous soyons allés chercher des fonctionnaires compétents pour en faire des ministres, et que nous soyons même allés plus loin. Je crois que les deux vont de pair. C'est là le principe que Galbraith a formulé dans un contexte économique, mais je crois qu'il s'applique aussi dans un contexte constitutionnel: la culture du pouvoir. Pour que l'un soit renforcé, il faut que l'autre le soit tout autant. Si on renforce le pouvoir exécutif aujourd'hui, il sera nécessaire, à mon avis, de renforcer la structure des comités.

Il y a une troisième question que je désire soulever, et je constate qu'un membre spécial de votre Comité la déjà fait par écrit, c'est la question de restructurer l'ordre constitutionnel pour assurer des pouvoirs plus grands et une plus grande autonomie aux villes.

C'est dans les villes qu'on trouve le plus de gens et, par conséquent, les problèmes les plus grands. Vu le caractère artificiel de certaines des frontières provinciales dans notre régime fédéral, il est à souhaiter que, s'il y a une réorganisation, on songera à faire de villes comme Montréal, Toronto ou Vancouver des villes-provinces, non pas indépendantes, mais autonomes, au sein du régime fédéral.

C'est déjà le cas dans le système fédéral actuel de l'Allemagne de l'Ouest, où Bremen, Hambourg, et Berlin-Ouest ont le statut de provinces. Les villes ont maintenant de vastes pouvoirs. On peut sans doute se demander dans quelle mesure le pouvoir dans les questions policières relève des municipalités, et c'est là une situation un peu curieuse dans un régime fédéral.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Avez-vous l'intention de devenir aussi le conseiller constitutionnel de M. Drapeau?

M. McWhinney: J'ai l'impression qu'il a des opinions très arrêtées en matière de constitution, et il est probablement son propre conseiller dans ce domaine. Il est un personnage très important.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suppose que vous faites allusion à M. Whelan, que nous sommes très heureux de compter aujourd'hui parmi les membres de notre Comité.

M. McWhinney: Vous avez raison. J'ai eu le privilège de lire très rapidement un mémoire présenté par M. Whelan sur le sujet. Il propose qu'on abolisse les provinces et si j'ai bien compris, qu'on crée des districts fédéraux qui auraient leur fondement et dans les régions agricoles, dans les centres urbains. Je me suis servi dans

[Text]

phrase that I suppose I might repeat. I see the advantages of separating the great urban metropolis concentrations from their relatively conservative hinterlands.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan represents one of those hinterlands.

Professor McWhinney: This follows.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think he would like to use that term, though.

Professor McWhinney: I used this term, small "c" conservative. The phenomenon we strike is in Ontario, for example, where essentially I think the urban vote is outweighed by rural constituencies. In Quebec to some extent this is true under certain of the administrations, although in the most recent one, perhaps this is less true.

• 1615

As a fourth general point in my paper I refer to a coexistence as two definite trends in government, the centripetal and the centrifugal trends in decision making, a tendency to concentrate decision making in certain, what are called, key areas of government on an evermore centralized basis which, as we know, begins often to transcend national boundaries—defence, economic planning, financial policy—increasingly decided not merely on a Canadian-wide basis, but in continental terms. Balancing this, the centrifugal tendency which one has seen developed in many federal systems and in the West German system very consciously because one of the preoccupations after World War 2 was preventing a strong central government emerging, to produce a devolution of decision making in other matters—social and cultural matters, educational matters, social welfare—to the constituent units of government, to the provinces, to the member states. I think in my paper I used the phrase "participatory democracy" today as a consciously pluralistic decentralized approach to government.

I think we recognize a certain element of community neurosis in modern government. Government is big; government is remote; government is anonymous. There are temptations to direct action. Those of us who are close to students in universities saw them perhaps more immediately than others, saw the tendencies to take off these frustrations in direct action. The institutional solution many specialists recommend is devolution of decision making, devolution of power in these areas. I do not think there is anything you can do to devolve defence planning, economic planning or financial planning, but the other areas one wonders.

In the same sense and related to this, the form of the electoral process, I think we ought to re-examine the electoral system again. This has been suggested in Quebec, most recently after the April elections when Mr. Bourassa raised it. He was commenting on the situation, a lop-sided proportion of members in some cases in relation to over-all vote and the encouragement this may give to by-passing the regular political processes.

Proportional representation has been discussed in Quebec. There are merits in it which in some ways the entrenched political parties seem to find more attractive than political scientists or constitutional lawyers because,

[Interpretation]

ma communication d'une expression que je crois qu'il serait bon de répéter. Il serait avantageux, à mon avis, de séparer les grandes métropoles des régions agricoles plutôt conservatrices.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Whelan représente une de ces régions agricoles.

M. McWhinney: De toute évidence.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne crois toutefois pas qu'il emploierait le même terme que vous pour les qualifier.

M. McWhinney: Je dis conservatrice avec un petit «C». Le phénomène dont je parle se retrouve en Ontario, par exemple, où le vote urbain est renversé par le vote rural. C'est aussi un peu vrai au Québec sous certains gouvernements, bien que ce le soit probablement moins avec le gouvernement actuel.

J'ai parlé également dans mon mémoire de deux tendances qui coexistent au sein du gouvernement dans le processus de décision, la force centrifuge et la force centripète, une tendance à concentrer le processus de décision dans certains secteurs d'une façon de plus en plus centralisée qui dépasse les frontières nationales; la défense, la planification économique, la politique financière font l'objet de décisions non plus seulement sur une base canadienne, mais à l'échelle du continent. Par opposition, comme on le constate en Allemagne de l'Ouest, où l'on a voulu empêcher l'émergence d'un pouvoir central fort après la Seconde Guerre mondiale, la tendance centripète vise à décentraliser la prise des décisions dans d'autres domaines—les affaires sociales et culturelles, l'éducation, le bien-être social—au profit des éléments du gouvernement, des provinces des états membres. Je crois que j'ai utilisé le terme «démocratie de participation» dans mon mémoire comme mode de gouvernement décentralisé et pluraliste.

Je crois que l'idée de la communauté est forte dans le gouvernement moderne. Le gouvernement est grand, il est loin, il est anonyme. On est tenté de passer à l'action directe. Ceux qui sont près des étudiants des universités les ont vus plus que les autres, ces tendances à l'action directe. La solution par les institutions que les spécialistes recommandent est la décentralisation du processus de décision, du pouvoir dans ces domaines. Je pense qu'il n'y a pas grand-chose que vous puissiez faire pour décentraliser la planification économique ou financière ou la défense nationale, mais dans les autres domaines, je ne sais pas. A ce propos, les procédures électorales, nous devrions réexaminer, je pense, le système électoral. Cela a déjà été proposé au Québec récemment après les élections d'avril et M. Bourassa lui-même a soulevé la question. Il a commenté la situation, la proportion de représentation quant à l'ensemble des votes, dans certains cas ce qui pouvait donner lieu au contournement des procédures électorales régulières.

La représentation proportionnelle a été discutée à Québec. Et il semble que les partis bien assis semblent l'apprécier davantage que les spécialistes en politique et les juristes en matière constitutionnelle, puisque, évidemment, si vous appliquez le système continental de représentation proportionnelle, vous vous servez de ce que l'on

[Texte]

of course, if you would apply the continental system of proportional representation you operate through the so-called *scrutin de liste* where you vote for slates of candidates who are nominated by the parties and whose priority of nomination and, therefore, priority of election is determined by the parties and their bureaucracy themselves.

How much an evenly balanced house is desirable may be argued. The British-derived constitutional systems always placed a premium on a clear comfortable majority, for that was the situation where you operated with a two-party system. If you remember, it broke down in the British experience when you are dealing, for example, with the situation of Ireland when the Irish members constituted a third party prepared, if need be, to hold the balance of power between one of the big parties and the other. In an era where there is not a great deal of national consensus or a new national consensus is in the process of emerging, one can perhaps exaggerate or over-emphasize the advantages of clear majority. The stay away element in voting, the encouragement to direct action, might be countered by reform in this case.

In my paper I made some comments on the reform of the internal division of powers provisions. I think Professor Lederman in his testimony commented on this, the watertight compartments conception of division of constitutional powers, to use a phrase in the Supreme Court Privy Council decisions. It was Lord Atkins' decision. The watertight divisions of legislative powers are not really realistic in terms of modern community decision making.

• 1620

Something, for example, such as building a new international airport or introducing a program to control pollution cannot really be handled very adequately by any one level of government, whether it is federal, provincial or municipal. You need the three in together.

The Canadian constitutional decisions, unfortunately, establish positive law barriers to intergovernmental co-operation but this concept of co-operative federalism, the working relationship at the three levels is, I think, basic to community decision making and the new problems which are politically so popular today but also of course, so urgent in terms of the crisis the society is actually facing.

I have some comments also in my paper again about reform of the court structure and the administrative law system. I think this is more relevant to the other committee our joint chairman chaired on administrative law reform. I think you just made your report so perhaps I do not need to elaborate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We just had our report adopted by the government under the new Statutory Instruments Bill.

Professor McWhinney: This is excellent. If you remember the early days, the McRuer Commission on Civil

[Interprétation]

appelle «le scrutin de liste» où vous votez pour une liste de candidats établie par le parti et avec des priorités d'élections qui sont déterminées par le parti et par la bureaucratie elle-même.

Dans quelle mesure est-il souhaitable d'avoir une chambre équilibrée? Les systèmes constitutionnels d'inspiration britannique ont toujours mis l'accent sur une majorité confortable, puisque c'est la façon de maintenir un système à deux partis. Souvenez-vous qu'il a failli en Grande-Bretagne pour le cas de l'Irlande quand les députés irlandais constituaient un troisième parti préparé à maintenir, au besoin, l'équilibre du pouvoir entre les grands partis. A une époque où il n'y a pas de consensus, où un nouveau consensus national sera en voie de se former, on peut exagérer les avantages d'une majorité très claire. Dans ce cas, une réforme peut remédier à l'abstention et décourager l'action directe.

Dans mon rapport, j'ai fait certains commentaires sur la réforme de la répartition interne des pouvoirs. Je crois que le professeur Lederman a commenté là-dessus, sur la conception des cloisons étanches dans la division des pouvoirs Constitutionnels selon l'expression de la Cour Suprême. C'était la décision de Lord Atkins. Ces cloisons étanches dans les pouvoirs législatifs ne sont pas vraiment réalistes en ce qui a trait au processus moderne de décision.

Les prises de décisions comme par exemple la construction d'un nouvel aéroport international ou la proposition de programmes de contrôle de la pollution, ne peuvent être traités adéquatement par une seule autorité gouvernementale qu'il s'agisse de l'autorité fédérale provinciale ou municipale. Il faut que ces trois autorités gouvernementales collaborent.

Malheureusement, des barrières juridiques très nettes sont établies en vertu de décisions constitutionnelles canadiennes empêchant ces trois autorités gouvernementales de collaborer. Pourtant ce concept de fédéralisme coopératif, des relations de travail entre ces trois niveaux d'autorité gouvernementale est absolument indispensable pour la prise des décisions, et pour le traitement des nouveaux problèmes qui politiquement sont l'objet de tant d'attention aujourd'hui et qui sont si urgents face à la crise à laquelle notre société se heurte réellement.

J'ai aussi formulé des remarques dans mon rapport au sujet de la réforme des structures des tribunaux et du régime de droit administratif. Mais il me semble que ceci relève plutôt du domaine de l'autre Comité dont notre coprésident a dirigé les travaux portant sur la réforme du droit administratif. Je crois que vous venez de soumettre votre rapport aussi. Je n'ai peut-être pas besoin de m'étendre là-dessus.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, le gouvernement a accepté notre rapport en vertu du nouveau Bill des instruments statutaires.

M. McWhinney: Oui. C'est excellent. Rappelez-vous l'époque éloignée de la Commission McRuer sur les droits

[Text]

Rights in the Province of Ontario to which we both testified, I remember recommending adoption of an administrative procedure act and examination of a special administrative law tribunal. They have not yet been adopted in Ontario I am sorry to say. These are things though that probably go beyond the competence of this particular Committee, but they are part of a general and comprehensive approach to constitutional change.

A new interest in constitutionalism at the intermediate or local level, the concept that constitutional change is limited to a federal initiative or limited to action at the federal level, I do not think is necessarily so. The provinces are wonderful opportunities for experimenting and I would say here that I think, for example, the attempts which were very much current in Quebec under Premier Lesage and have continued intermittently since to have a new provincial constitution make a good deal of sense, and probably present no especial constitutional problems. There are some minor problems. If you want to change the role of the Lieutenant-Governor, you may have to preserve the nomenclature, but proceeding at the provincial level you can experiment more and you can get a diversity which may correspond to local conditions.

I can illustrate this also in the campaign for a bill of rights. I made a comment on this in my paper. I think one of the more impressive aspects of the quiet revolution has been the interest in Quebec itself in civil liberties jurisprudence. I do not know whether your Committee has yet seen the project of the Commission on the reform of the Quebec Civil Code, but there is a bill of rights drafted by this body. A very distinguished group of expert consultants were brought in. I was not a member of this group; it was a little before my time in its origins but it is there and ready for adoption. A good deal of the civil liberties jurisprudence occurs in the private law area.

The Quebec Code has the advantage. It is within provincial power and it is, of course, closer to the grass roots level. One of the things I liked in seeing the constitutionalism of the two provinces, Quebec and Ontario, in operation was a certain degree of co-operation between the provinces in exchanging information. At one stage, it looked as if you might get parallel action by the two big provinces to introduce their own particular bills of rights. This is obviously not a replacement for the more universal panacea of the federal Bill of Rights but it avoids some of the political problems, getting simple political acceptance that the necessarily more general clauses of the federal Bill would have.

[Interpretation]

civiques dans la province de l'Ontario, devant laquelle nous avons tous deux comparu, je me souviens avoir recommandé l'adoption d'une loi sur la procédure administrative et l'étude de l'institution d'un tribunal spécial pour l'administration du droit administratif. Ces propositions n'ont malheureusement pas été encore adoptées en Ontario. Mais ce sont, je pense, des choses qui dépassent probablement la compétence de ce Comité, mais elles font partie de la méthode générale et complète pour aborder la question des changements constitutionnelles.

Un nouvel intérêt pour les questions constitutionnelles se manifeste au niveau intermédiaire ou local, la transformation de la conception selon laquelle le changement constitutionnel serait limité à l'initiative fédérale ou appliqué simplement au niveau fédéral, je ne pense pas qu'il doive nécessairement en être ainsi. Les provinces ont également énormément d'occasions de faire des expériences intéressantes, et je pense par exemple aux tentatives courantes, dans le Québec, sous l'autorité du premier ministre M. Lesage, mais qui se sont poursuivies depuis de façon intermittente, visant à l'obtention d'une nouvelle constitution provinciale sont très justifiées et ne présentent, sans doute pas de très grands problèmes constitutionnels. Il y aurait des problèmes mineurs. Si l'on veut par exemple changer le rôle du lieutenant-gouverneur, il est possible qu'on soit forcé de conserver la nomenclature actuelle, mais en agissant au niveau provincial, on peut obtenir une diversité correspondant mieux aux conditions locales.

Je pourrais illustrer cela en parlant de la campagne au sujet de la déclaration des droits. J'ai fait une remarque à ce sujet dans mon exposé et je pense qu'un des aspects les plus impressionnants de la révolution pacifique, a été l'intérêt manifesté dans la province de Québec elle-même pour la jurisprudence relative aux libertés civiques. Je ne sais pas si votre Comité a déjà vu le projet de la Commission sur la réforme du Code civil du Québec, mais il y a une déclaration des droits rédigée par cet organisme. On a fait appel à un groupe d'experts très avisés dont je ne faisais malheureusement pas partie, à ses origines je n'étais pas encore en fonction mais ce projet existe et est prêt à être adopté. Une grande partie de la jurisprudence relative aux droits civiques prend naissance dans le domaine du droit privé.

Le Code du Québec a l'avantage de relever de l'autorité provinciale et bien entendu d'être beaucoup plus proche de la population. Un des aspects de la manifestation de l'intérêt pour les questions constitutionnelles que j'ai pu voir dans les deux provinces a été un certain degré de collaboration entre la province de l'Ontario et celle du Québec, qui ont échangé des renseignements. A un moment donné, on a eu l'impression que les deux grandes provinces agiraient simultanément pour présenter leurs propres déclarations des droits. Il ne s'agit évidemment pas de remplacer la panacée plus générale qu'est la déclaration fédérale des droits mais cela pourrait permettre d'éviter certains problèmes politiques en obtenant une adhésion plus simple sur le plan politique que n'offrirait les articles de la déclaration fédérale qui seraient nécessairement plus généraux.

• 1625

I have a final observation here. That is on the movement for constitutional law generally. I see a general

J'ai une dernière observation à faire au sujet des tendances générales du droit constitutionnel. Je constate

[Texte]

slowdown in the movement for constitutional change. Constitutional change was exciting in the mid nineteen sixties, just as the control of pollution is today. But I see a slowdown when one has to comment on this, and our comparative constitutional law experience almost enables us to set up a sort of typology of the process of constitutional change. It is clear that there are times that are especially suitable for constitution-making and constitutional change, and there are times that are not. It is best to strike, obviously, if the conditions are favourable.

The developer of this theory said that if you codify before your societies reached a consensus—the codification, and here we can read the constitution-making, we can act on, as a breakdown, a social development—if you codify well after the consensus has been reached, then it is a waste of time. You have got to catch the community when the consensus is emerging.

When is that? Generally it is in some sort of period of national euphoria, which usually seems to come after a war or a great social revolution or something of the like. If you follow the late President de Gaulle's career you will notice that it is the time when he starts the constitution making. You win the war and you appoint your commission to reform the civil code and the new constitution.

Looking at the French experience, one would have to say that...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Which is rather unique, though.

Professor McWhinney: Yes. And you would also have to say as a matter of law in action that the General, in whatever else he succeeded, did not really succeed in either of those projects. The Commission on the reform of the French civil code is still sitting 25 years later. It is moving with all deliberate speed, and I think we will have our reformed code in Quebec before it. And the commission on the new constitution got a new constitution, but the one that had the teeth in it failed to secure popular ratification, and the one that emerged, the Fourth French Republic, was a very unsatisfactory compromise on views that if probably presented just a little more quickly could have been adopted. They took just a little bit too long.

I suppose the only comparable period here was the Centennial Year. There may have been enough public euphoria then for a quick venture in constitution-making through constituent assembly to have been successful. But probably not. I do not therefore envisage widespread constitutional innovation by constitution-making in the future. I think we are likely to live with the BNA Act, short of a pathological solution though somebody's trying to separate it from something else. But we may live with the BNA Act for quite a long time to come, subject to the innovations and the changes that come by glosses through developing custom and convention.

I do not think this is necessarily a disaster, though. The BNA Act is general enough and broad enough to lend itself to new interpretation and to new social conditions. It is a pity in a way, though. It is not, as we know, a very inspiring document, and at certain stages in history, constitution-making does act as a method not merely of reflecting social change but actually channelling it and developing it and directing it.

[Interprétation]

qu'il y a un ralentissement de la tendance à un changement constitutionnel; au milieu des années 60 on y était très intéressé comme on l'est par le contrôle de la pollution à l'heure actuelle. Mais il me semble qu'il y a un ralentissement de cet intérêt, et notre expérience du droit constitutionnel comparatif nous permet d'établir en quelque sorte la typologie des changements constitutionnels. Il y a des temps qui se prêtent plus que d'autres à des changements constitutionnels et il vaut mieux battre le fer quand les conditions sont favorables.

Le théoricien de cette opinion a dit ce qui suit. «Si on codifie avant le consentement unanime, c'est une entreprise hasardeuse et si on le fait après c'est une perte de temps». Alors il faut arriver au moment même où le consentement de la communauté est sur le point d'émerger.

A quel moment précis doit-on ce faire? Généralement, lors d'une période d'euphorie nationale qui suit, habituellement, une guerre ou une révolution sociale où quelque chose du même genre. Si l'on suit par exemple la carrière du président de Gaulle, on peut mettre le doigt sur le moment où on a commencé dans son pays à réformer la Constitution. Après avoir gagné la guerre, il a nommé une Commission, en vue de modifier le Code civil et la Constitution.

Eh bien, si l'on considère l'expérience française, il faudrait dire que...

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): C'est un fait qui est assez unique en son genre, tout de même.

M. McWhinney: Oui. On pourrait évidemment dire que le Général, quoiqu'il ait réussi bien des choses, n'a pourtant pas réussi dans l'un ou l'autre de ces projets. La Commission française sur la réforme du Code civil en est toujours au point mort après 25 ans. Je crois que nous aurons au Québec une réforme du Code civil avant celle des Français. Évidemment on a une nouvelle constitution en France, mais celle qui était vraiment énergique n'a pas reçu l'appui du public et celle qu'on a produite, soit la Constitution de la 4^e République, n'était qu'un compromis très peu satisfaisant; si elle avait été présentée plus rapidement, on aurait pu l'adopter, mais elle a trainé en longueur. Je pense que la seule période comparable ici, fut l'année du Centenaire qui était une période d'euphorie publique qui aurait pu nous assurer une réforme rapide de la Constitution; peut-être que non, je n'en sais rien. Je n'envisage donc pas de très grandes innovations constitutionnelles lors de la rédaction d'une Constitution dans l'avenir. Je pense que nous devons nous contenter pendant longtemps de ce que nous avons maintenant, soit l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, qui subira certaines innovations, petit à petit, grâce aux coutumes et aux conventions qui se développeront.

Ce n'est pas nécessairement un désastre car l'Acte d'Amérique britannique du Nord est suffisamment vaste pour se prêter à de nouvelles interprétations en vertu de nouvelles conditions sociales. Mais c'est dommage d'une certaine manière que, au cours des ans, la réforme d'une Constitution ne reflète pas les changements sociaux mais plutôt les développe et les oriente.

Je souhaite toute la chance possible aux membres de votre Comité à cet égard, mais si vous constatez que ce qui en découle ce sont surtout des innovations et des changements graduels, adoptés en vertu de coutumes et

[Text]

I would wish all fortune to your Committee on this basis, but if you find that what emerges are a series of gradual changes and gradual innovations made by custom and convention, it is no reflection of the work that you have done.

The one thing I find I did not say very much about was the special constitutional proposals. They are, however, contained in my written brief. They focus predominantly on the new role of the Senate, an asserted desirable new role for the Senate, an asserted desirable new role for the Supreme Court, and certain changes in the structure of dominion-provincial relations.

If we are on the last point, one should say, however, that this example of constitutional change through developing custom and convention is to be seen, I think, in the machinery of federal-provincial co-operation.

• 1630

The dominion-provincial conferences today, perhaps, could be called—to borrow a term of another system—the pivot of the federal constitution. Yet, in a strict sense, it is a completely extra-constitutional organization. It does not exist, yet it is there. Those who argued, as Daniel Johnson did and as is well understood Premier Lesage before him, for a renewed role for the Senate as a state's rights house perhaps overlooked the role that the dominion-provincial conferences were playing.

One could very easily produce a new statute on the Senate that would make it more representative of the States. There are ample models for this; the West German model is perhaps the best but, as I say, some of these functions are already being discharged by the dominion-provincial conferences and in any case, even in the case of West Germany, the Bundesrat was designed as a form for the arbitration of federal state problems. I think you know that the members of it are nominated by the provincial or regional governments; they are officials and ministers of those governments, and yet in a way it has not really functioned quite as well as was optimistically envisaged at the start.

The party political system in some senses, which has both the federal and the provincial base, has acted in a rather contrary direction. This, I think, is simply another indication of the fact that if you borrow constitutional ideas from other countries you have to be sure they are going to turn out as you expected. They may operate in rather different ways.

It is curious, the Quebec thinking. Perhaps it is one of the good things of having a twin legal tradition in this country. You get different sources of ideas. So much of the Quebec special status thinking is a derivative from continental European sources. To some extent they fall from the French Fifth Republic, but to a much greater extent the Bonn constitution, the West German federal system—to a limited extent even the Soviet federal system—the West German court system is usually taken as the model of an ideal court structure under a special status system, court specialization by jurisdiction, and also in terms of the expertise of the members and appointment of judges through a process of selection in which the provincial or regional authorities participate, this by having the judges elected by the federal lower

[Interpretation]

de conventions sociales, sachez bien que cela ne témoigne pas nécessairement des efforts que vous aurez entrepris en ce sens.

Une des choses dont je ne vous ai pas beaucoup parlé, se rapporte aux recommandations spéciales sur la Constitution. Celles-ci sont toutefois exposées dans mon mémoire. Je me suis surtout attaché au nouveau rôle qu'il serait souhaitable de donner au Sénat, ainsi qu'à la Cour suprême, en plus de certains changements à apporter dans les relations entre le Dominion et les provinces.

En dernier lieu, je dirais que cet exemple de changements constitutionnels qui sont acquis par l'évolution des coutumes et des conventions sociales doivent se faire au sein des rouages de la coopération fédérale-provinciale.

On pourrait qualifier de pivot de la constitution fédérale les conférences fédérales-provinciales. Pourtant, au sens strict du mot, il s'agit d'une organisation para-constitutionnelle, qui n'existe pas mais qui est là.

Ceux qui favorisent comme Daniel Johnson, et le premier ministre Lesage avant lui un nouveau rôle pour le Sénat, ont peut-être négligé le rôle des conférences fédérales-provinciales.

On pourrait très facilement élaborer un nouveau statut sur le Sénat qui le rendrait plus représentatif des états. Les modèles sont nombreux; celui de l'Allemagne de l'Ouest est peut-être le meilleur. Certaines de ces fonctions sont déjà attribuées aux conférences fédérales-provinciales et même dans le cas de l'Allemagne de l'Ouest, le Bundesrat a été conçu expressément pour jouer le rôle d'arbitre entre les états. Vous savez probablement que ces membres sont nommés par les gouvernements provinciaux ou régionaux; il y a des ministres et des représentants de ces gouvernements et pourtant cela n'a pas fonctionné aussi bien qu'on l'espérait.

Le système du parti politique avec la participation fédérale et provinciale est allé dans l'autre sens. Si l'on emprunte des idées constitutionnelles à d'autres pays, il faut être certain qu'elles donneront les résultats prévus car il pourrait y avoir des surprises de ce côté.

Il est peut-être bon qu'il existe deux systèmes juridiques au Québec. Les idées du Québec sur le statut particulier découlent de sources continentales, celles de la cinquième république française et dans une certaine mesure de la constitution de l'Allemagne de l'Ouest et même du système soviétique. Les tribunaux de l'Allemagne de l'Ouest sont souvent pris comme modèle de la structure juridique idéale quand il s'agit de la spécialisation des tribunaux, de la spécialisation par juridiction et aussi en ce qui concerne les capacités de leurs membres et la nomination des juges à laquelle participent les autorités provinciales et ceci en faisant élire les juges par la Chambre haute et la Chambre basse du gouvernement fédéral.

Dans un sens, les tribunaux allemands suivent les idées de la constitution américaine et de la Cour suprême. Les Américains ont imposé ces idées lors de l'occupation allemande. Si l'on essaie d'avoir une constitution démocratique en temps d'occupation la tendance est de rendre à

[Texte]

house and the federal upper house which, as I have just said, is a states rights house.

In some ways the German court, as I said in one of my books, is 200 per cent American. It carries to their logical conclusion American constitutional ideas and the Supreme Court, as well it should. It was really imposed on the Germans by the American occupation officials. A condition of getting sovereignty back in West Germany was that they have a democratic constitution, and if you are trying to get a democratic constitution under occupation powers, the tendency is to give the occupation powers back the things that they are rather used to. There is a strong American element in this, but a few fresh glosses.

Well, I think this would end my formal statement, gentlemen, and I would be happy to comment in detail on any of these points.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much Professor McWhinney. I think I will just call on the first questioner at this point, Mr. Warren Allmand.

• 1635

Mr. Allmand: Professor McWhinney, I was interested in your suggestion that we might have city-provinces and, of course, I was interested also that Eugene Whelan had proposed that. At a debate at McGill University in 1966 I proposed it and was almost howled out of the room; and I was trying to do it in a serious way. It seems this has great possibilities logically, but there are a lot of emotional—you know, emotions would be used against it. If you take provinces like Ontario and Quebec, regions such as Northwestern Ontario, Northeastern Ontario, the Niagara Peninsula, Toronto and Eastern Ontario, you might very well find they can administer their own areas much better than having them administered from Toronto.

On the other hand, Toronto might like to administer its affairs without being hindered by the far reaches of the province. It also goes along with almost a new left philosophy that you should return power to the people and should have administrations closer to the people. If we were to have smaller provinces or, let us say, regional areas made as sovereign provinces, this could be done.

As you have been an adviser to provinces, what do you think the possibilities of this proposal are, even on a limited scale? I know the provincial governments would oppose it, but we, in this Committee, are trying to find out what people want. I am inclined to think people might favour it. What is your reaction?

Professor McWhinney: I think so, too. I think you have to deal with the distinction between what is constitutionally wise and what is constitutionally practicable. The example most normally cited is the terrible state of New York State. You have the City of New York dominated by the northern regions which are on the whole economically—I cannot say underdeveloped—backward in their degree of industrialization. They are low-tax-yield cities but they demand a great deal of money spent on them. The city taxpayer in New York is paying for it. It is a

[Interprétation]

chaque juridiction ce à quoi elle est habituée. Ici l'influence américaine est nettement prépondérante.

Je termine ici. Je serai heureux de répondre aux questions et de commenter les détails.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie beaucoup monsieur McWhinney. J'accorde d'abord la parole à M. Warren Allmand.

M. Allmand: J'ai été très intéressé par votre proposition disant que nous pourrions avoir des villes-provinces et que M. Eugene Whelan a soumis une telle proposition. J'ai fait cette même proposition lors d'un débat qui s'est tenu à l'Université McGill en 1966 et l'on m'a presque expulsé de la salle. Pourtant, j'essayais de le faire de manière très sérieuse. Il me semble qu'il y ait de grandes possibilités dans ce domaine n'eut été le fait que les sentiments sont polarisés et jouent contre cette idée. Si l'on considère l'Ontario, le Québec et des régions comme le nord-ouest ou le nord-est de l'Ontario, la péninsule du Niagara et Toronto, on pourrait estimer qu'elles peuvent s'administrer beaucoup mieux que ne le ferait Toronto.

D'autre part, Toronto aimerait peut-être administrer ses propres affaires sans entraves de la part des zones situées aux confins de la province. Ce concept s'apparente avec une nouvelle philosophie de gauche voulant que le pouvoir soit rendu au peuple dans un contexte administratif rapproché des masses populaires. Cela est possible si les provinces ou les régions étaient constituées en provinces souveraines plus réduites.

En votre qualité de ci-devant conseiller de provinces, quelle serait, selon vous, la possibilité de réaliser cette proposition même à une échelle réduite? Je sais que les gouvernements provinciaux s'y opposeraient, mais nous essayons, au Comité de déceler la volonté populaire. Je suis enclin à dire que le peuple serait peut-être en faveur de cette proposition. Quel est votre point de vue?

M. McWhinney: Je le pense aussi. Il faut distinguer entre ce qui est pratique et ce qui est sage du point de vue constitutionnel. L'exemple le plus fréquent est celui qui présente la situation lamentable de l'État de New York. La ville de New York est dominée par les régions du nord qui, dans l'ensemble, sont arriérées sur le plan économique en ce qui concerne leur industrialisation. Elles ne paient pas beaucoup d'impôts mais réclament des sommes considérables que fournit le contribuable new-yorkais. C'est une source constante de récriminations et

[Text]

constant source of complaint and a constant barrier to progressive social legislation of a sort the big city needs.

For example—I am getting into an area of another commission—but in the control of drugs the attitude of a city administrator is truly different from that of a provincial administrator representing, let us say, a less urbanized community. And it is right that these differences should exist. Or the area of censorship. For example, you have a quite different attitude in Timmins, Ontario, than you have in Toronto on literary censorship, censorship of films; and I think it is right and proper that this should be so.

I am saying the case for it in terms of constitutional ideal types is clear and the systems where it exists work extremely well. Again, I do think you probably get a very clear popular majority for it. But if we are speaking in terms of political realities, I do not think any of the provinces would accept it unless there is a general constitutional spill.

But you see, a lot of proposals for constitutional restructuring are coming forward from provincial premiers. You will remember the Premier of British Columbia made the proposal that looked a bit imperialistic for grouping some of the Western Provinces together, reducing Canada to three or four big provinces. There may be a case for this, but the moment a proposal like this comes forward the thing is open for debate. I would say in this case, if you look at the movement of population, the demographic movement in our society, some federal states—take the situation in Australia, for example, where more than half the population of the country lives really in two or three cities.

And this is happening here, too. Look at Montreal; look at Toronto; the aspirations are different, the demands are different, the type of legislation is different. And the thing that worries me—I think it must worry you as a Montreal member—it is very difficult to get people to run for city government; it does not have much prestige. You can, perhaps, with popular election of mayors get an outstanding man as a mayor, but he does not have the cabinet material available, the councillors available. Serving as a civil servant in a city administration does not carry much prestige either. You find this even in New York with John Lindsay's charisma; he can get brilliant people but they stay six months or a year and use it as a recommendation for another job.

I think we need the best talent in the cities right now; that is where the problems are. I think the notion of the city-province would change the role of the cities dramatically. Without being personal, I could foresee somebody like you finding a very attractive career in a city-province. I know, for example...

An hon. Member: As premier?

Professor McWhinney: Yes, why not. I know, for example, just generalizing from my own reaction, a city-province as a political career offers attractions...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The Prime Minister will give him the job since it certainly will not happen before the year 2000 in Quebec.

Professor McWhinney: Well, if there is a general constitutional spill it seems to me it is right to raise ideas of

[Interpretation]

une entrave au progrès social que requiert la métropole, sur le plan législatif.

Je pense par exemple au contrôle des drogues qui est du domaine d'une autre Commission. L'attitude des administrateurs d'une ville est tout à fait différente de celle des administrateurs provinciaux qui représentent une collectivité moins urbanisée. Il est normal que ces différences existent. Il en est de même de la censure; par exemple, l'attitude adoptée à Timmins, dans l'Ontario, en ce qui concerne la censure, est différente de celle de Toronto pour ce qui a trait à la censure du film et des publications. Il est juste et nécessaire qu'il en soit ainsi.

La question n'offre pas de difficultés du point de vue de l'idéal constitutionnel; le régime fonctionne parfaitement là où il existe, et je crois encore qu'une majorité populaire se prononcerait en faveur de l'idée. Sur le plan pratique, je ne crois pas que les provinces l'accepteraient à moins d'une rénovation totale de la Constitution.

Bon nombre de propositions de réforme constitutionnelle émanent des premiers ministres provinciaux. On se souviendra des propositions du premier ministre de la Colombie-Britannique à l'effet de regrouper les provinces de l'Ouest et réduire le Canada à trois ou quatre grandes provinces. C'est peut-être bien fondé, mais aussitôt que la question est mise sur le tapis, elle devient l'enjeu d'un débat. Si l'on considère les mouvements démographiques de la population, on constate que dans certains pays fédéraux comme l'Australie, plus de la moitié de la population vit dans deux ou trois villes.

C'est ce qui se passe également ici, comme c'est le cas pour Montréal et Toronto. Les aspirations sont différentes, les exigences diffèrent et les types de législation aussi. Ce qui m'inquiète, et ce qui doit vous inquiéter également, en tant que représentant de Montréal, c'est la difficulté d'obtenir des candidats aux fonctions municipales. Peu de prestige s'y rattache. Il se peut que des élections populaires permettent à un maire exceptionnel d'apparaître, mais ce dernier ne dispose pas de cabinet, ni de conseillers. Les fonctions administratives manquent aussi de prestige. Il en va ainsi pour New York, en dépit du charme du maire Lindsay qui peut évidemment obtenir le concours de très brillants collaborateurs qui se dégagent après six mois ou un an, s'étant servis de leur poste comme d'un tremplin.

Il nous faut dans l'immédiat, les meilleurs talents urbains, car c'est là le fond du problème. Je pense que la notion de ville-province changerait considérablement le rôle de la ville. Mise à part toute question personnelle, je pense qu'un citoyen tel que vous ferait une brillante carrière dans une ville-province. Je sais, par exemple...

Une voix: En qualité de premier ministre?

M. McWhinney: Pourquoi pas? Je sais, d'après mes propres réactions, que la ville-province offrirait des perspectives alléchantes...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Le premier ministre lui confiera le poste vu que cette éventualité n'aura pas lieu, au Québec, avant l'an 2000.

M. McWhinney: Dans une rénovation constitutionnelle totale, il convient me semble-t-il de soulever des idées d'

[Texte]

this sort. And the ideas are being raised now in the federal-provincial constitutional discussions for restructuring: bringing the Western provinces together; pushing the Maritimes together by grouping New Brunswick, Prince Edward Island and Nova Scotia.

• 1640

Why not raise the city-state issue? At the very worst it may lead to a restructuring within the provincial constitutional system to give more powers and more independent tax revenues to the cities.

It is not an ideal relationship for city administration. Mayor Lindsay's problem in New York is the best example, it is a chronically starved situation. The New York taxpayer's money is going upstate, but the bigger problems are in the city. The city is bankrupt in New York.

Mr. Allmand: On another point raised in your remarks when you spoke about changing of the Constitution by gloss or convention, you referred to the trend to presidential-type executives on the one hand, and countervailing forces by changes in the legislature to make the legislature more independent. I was going to ask you in which direction you felt the Constitutional Convention with respect to votes of confidence in the House of Commons was heading? In February 1968, we had the famous vote whereby the government was defeated on a bill but interpreted, I think correctly, the rule...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): On a tax bill.

Mr. Allmand: ...on a tax bill that they should not resign. It seems to me that in the picture you were painting for us as the changing by gloss or convention we are moving into a system not only where you would have a presidential-type executive but also where executives would not feel obliged to resign at all unless you had very specific votes of confidence. The day of being defeated on a specific bill...

Professor McWhinney: Being defeated by surprise.

Mr. Allmand: By surprise, yes, is going out. This also means that the backbencher even on the government side would have more independence in amending legislation. I wanted to ask you whether you would prefer that we might think in terms of putting these types of things in a written way in the Constitution, or should we just leave it to growth by custom and convention?

Professor McWhinney: I am very pleased by your comment here, if I may say so. In 1968 during this crisis, I was in a famous television program with the leaders of two of the federal parties and the CBC put on one of these things. I remember flying up to Ottawa in one of those terrible windstorms and appearing here with two of the Parliamentary leaders. I think the Prime Minister had been invited but was unable to come, or felt probably quite correctly that he should not participate. I think the old law clearly was that a government defeated on a tax bill should resign. This was the old constitutional convention. However, I think you are right in suggesting that as a result of the political resolution of the defeat in February 1968, a new constitutional convention has emerged.

This is how constitutions do emerge. You have a practice that jells as a rule of customary law and then a new

[Interprétation]

ce genre qui ont cours déjà dans les discussions fédérales provinciales de restructuration constitutionnelle, telles que regrouper les provinces de l'Ouest, promouvoir l'union des Maritimes et celle du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse.

Pourquoi ne pas soulever l'idée de la cité-province? Au pire cela signifierait une restructuration au sein même de la Constitution provinciale pour donner plus de pouvoirs aux cités.

Ce n'est pas un rapport idéal pour l'administration urbaine. Le problème du maire Lindsay à New-York est le meilleur exemple. L'argent des contribuables new-yorkais va à l'État mais le principal problème est celui de la ville qui fait banqueroute à New-York.

M. Allmand: Un des principaux points que vous avez soulevés lorsque vous avez parlé de modifier la Constitution à l'aide de glosses ou de convention vous avez parlé de changements dans l'Assemblée législative permettant de la rendre plus indépendante. Je voulais vous demander ce que vous estimez, dans quelle direction vous pensez que la convention constitutionnelle en ce qui concerne le vote de confiance à la Chambre des communes devait aller? Je me rappelle qu'en 1968 nous avons eu ce vote fameux par lequel le gouvernement a été battu sur un bill, mais a interprété, je pense correctement, la règle...

Le coprésident (senateur Lamontagne): C'était un bill financier.

M. Allmand: ...sur un bill financier qu'ils ne devraient pas démissionner. Il me semble que dans le tableau que vous nous décrivez, nous nous rapprochons d'un système où non seulement vous auriez un directeur de type présidentiel mais aussi où les directeurs ne se croient plus du tout obligés de démissionner sauf si l'on n'a pas de vote de confiance tout à fait précis le jour de la défaite sur tel ou tel bill.

M. McWhinney: Ou d'une défaite par surprise.

M. Allmand: Mais cela signifie également que le député de l'arrière-ban, même du côté du gouvernement aurait plus d'indépendance lorsqu'il s'agit de modifier la loi. Je voulais vous demander si vous préféreriez que nous mettions ces choses par écrit dans la Constitution ou devrions-nous simplement les laisser s'y insinuer par la coutume et la convention?

M. McWhinney: Je suis très heureux de vos commentaires, je dois le dire. En 1968, au sein de cette crise, j'étais dans un programme de télévision avec les leaders de deux des partis fédéraux, et je me souviens être allé par avion à Ottawa pendant l'une de ces terribles tempêtes de neige. Je crois que le premier ministre avait été invité mais n'avait pas été en mesure de venir ou estimait qu'il ne devait pas venir. Je pense que dans l'ancienne loi, un gouvernement défait à l'occasion d'un bill financier devait démissionner. C'était l'ancienne convention de la constitution. Toutefois, je pense que vous avez raison de dire que comme résultat de la résolution politique de la défaite de février 1968, une nouvelle convention constitutionnelle est apparue.

C'est ainsi qu'apparaissent les constitutions. Vous avez une pratique qui s'établit comme une règle de droit cou-

[Text]

practice emerges and if it sells itself by its reasonableness and common sense, the new convention emerges. It is perfectly in accord with what Dicey cited as an example of law making by convention, and I think your interpretation is correct. In the future, therefore, a government, in my view, defeated by surprise on any issue, tax or otherwise, is not compelled to resign. It can always ask for a vote the next day and bring its supporters in. The twin one effects of this, of course, are that members presumably can feel free—if they can survive the process of party preselection in their constituencies for their independence of attitude—they can feel free to amend without the constitutional risk of bringing the government down, but also in some ways this makes it less essential for the members to be present in Parliament on a regular basis. So you would have in one sense a possibility of more independence in the member, but I also think you would get a certain withering away of his powers. This it seems to me is one of the problems of governments with strong legislative majorities. It has been said, and probably only half facetiously, that you could make as good a cabinet as the present Cabinet at the federal level and several of the big provincial levels by selecting among backbenchers, and I think it is probably true. I think one of the problems that I see is the...

• 1645

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I think this is what the back-benchers think.

Professor McWhinney: I think other people say it, too. One of your problems is, particularly if you have got a big majority, there are too many able people who do not have quite enough to do in accordance with their general intelligence and this frustration worries one because inevitably it leads then to somebody not presenting himself for re-election. This is why I suggested the emergence of the committee system.

One of the problems I see in government today is that it has a plebiscitarian character if you get somebody with a little bit of personality and I said two of our recent Prime Ministers have had this. The men who can command big majorities, go on television, are people whose personality gets the public support. The back-bencher as such is not performing the critical role he should. The Cabinet Minister is not listening as such in the House to the criticisms. It has been said that the ablest parliamentarian in the Liberal Party did not become Prime Minister—I perhaps should not put that on the record. However, the parliamentarian, the skill as a parliamentarian is not really so relevant anymore to the skills of being the decision-maker in the modern society.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You can put it on the record providing you do not give the name.

Professor McWhinney: I thought I heard the name whispered in two places, Mr. Chairman, but it is a perfect example, I think. This is why I suggested the revived or extended committee system. A plebiscitarian leader needs reflective supporters. He is not going to get it anymore from the parliamentary debate. I think it has got to come from the committee. You get to the stage

[Interpretation]

et si elle se recommande par son caractère raisonnable et le bon sens, la nouvelle convention apparaît. C'est tout à fait en accord avec ce que Dicey a cité comme exemple de faire la loi par convention et je pense que votre interprétation est correcte. Et je pense que à l'avenir un gouvernement battu par surprise sur un problème quelconque ne serait pas obligé de démissionner—it peut toujours demander un vote le jour suivant et ramener ses supporteurs. Les effets doubles de ceci, c'est que les députés peuvent s'estimer libres—s'ils peuvent survivre au processus de la présélection de parti dans leurs circonscriptions, pour leur attitude indépendante—de modifier sans avoir le risque constitutionnel de faire tomber le gouvernement, mais d'une certaine façon cela rend moins qu'essentiel que les députés soient présents de façon régulière au Parlement. Il y a donc possibilité d'une plus grande indépendance pour le député mais un certain affaiblissement correspondant de ses pouvoirs. C'est un des problèmes qui se posent dans le cas d'un gouvernement qui dispose d'une majorité législative considérable. On a parfois dit, presque en plaisantant, qu'on pourrait avoir un excellent cabinet aussi bon que le cabinet qui existe à l'heure actuelle au niveau fédéral et à plusieurs des hauts niveaux provinciaux en choisissant les membres du cabinet parmi les députés de l'arrière-ban. Et je pense que cela est probablement exact. Je pense qu'un des problèmes que je vois est le...

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je pense que c'est ce que le député de l'arrière-plan pense.

M. McWhinney: Un de vos problèmes, surtout si vous avez une majorité considérable, c'est que vous avez trop de gens compétents qui n'ont pas assez à faire, et qui deviennent frustrés. Et c'est un facteur qui explique que certains d'entre eux ne veulent pas se présenter à nouveaux aux réélections. C'est la raison pour laquelle le système des comités prend de l'importance.

Un autre problème se pose également: c'est que le gouvernement a un caractère de plébiscite. Ce sont les personnalités éminentes qui attirent l'intérêt de la foule. Les députés de l'arrière-ban ne jouent pas leur rôle de critique comme ils pourraient le faire. Le ministre du cabinet n'écoute pas aussi attentivement les députés de l'arrière-ban comme il le devrait. On a dit que les députés les plus compétents du parti libéral—mais peut-être qu'il ne faudrait pas le consigner—ne deviennent pas des premiers ministres. La compétence du député comme député n'est pas aussi importante que le pouvoir de décider dans la société moderne.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous pouvez faire consigner ceci à condition de ne pas donner de noms.

M. McWhinney: Je crois avoir entendu murmurer le nom; c'est un bon exemple, je pense, et c'est la raison pour laquelle j'ai proposé qu'on renforce le système des comités. Un leader doit avoir un certain appui et ce n'est pas dans les débats parlementaires qu'il l'obtiendra. Dans certains cas, par exemple, le sénateur Fulbright pourrait préférer ne pas être Secrétaire d'État pour avoir plutôt le

[Texte]

where somebody like Senator Fulbright may not wish to be Secretary of State because he can bring his reflective qualities to bear on foreign policy more effectively from his role in the Senate in charge of an important committee that has the power to examine government witnesses, conduct public hearings as the functionary responsible to the President.

That, I think, is the problem in the present transition from our parliamentary style executive to what I see more of a presidential staff and I think it is occurring as a matter of law and action. I think we do need to strengthen the reflective part of the governmental processes. This does mean the back-bencher, but the back-bencher in a different role. I think it is a little late now to make the parliamentary debates very much more than they have been in recent years.

Mr. Allmand: I have one more short question. You suggested that we call ministers to this Committee and the Chairman said that we had had success with that, but what would you think of our calling either present or former provincial ministers and the question put forward by Mr. Gibson every so often that we call more judges to this Committee, especially judges who have had experience in constitutional matters. We had one in Halifax, Judge O'Hearn...

Professor McWhinney: I know Judge O'Hearn, yes.

Mr. Allmand: ...but generally speaking, judges have been hesitant to approach parliamentary committees.

Professor McWhinney: Yes. You have got a constitutional problem. There are certain decisions on the first part that you raised in the United States. It would be incompetent, I believe, for this Committee compulsorily to summon a provincial political minister. It would be incompetent, I think, for a committee compulsorily to summon a judge. I am not sure that it would be correct for a judge...

Mr. Allmand: To invite, Professor McWhinney, rather than compel.

Professor McWhinney: I think in Judge O'Hearn's case, it was a special situation because Judge O'Hearn's is a constitutionalist in his spare time. It is his hobby, but it is not his judicial function really to be a constitutional judge and he is not. So, I think he properly could appear, but I am not sure that it would be constitutionally proper for a judge of the Supreme Court of Canada to appear in answer even to an invitation. This is, I think, the dilemma you face here. The constitutional separation of powers is perhaps stronger on this matter than it is anywhere else. Constitutional separation of powers has largely disappeared. You remember in the classical motions that you could not have delegated legislation and that you could not have the executive having power to make general rules. This went on, if you remember, in 1937 and 1938 when the reformed Roosevelt Supreme Court flung out the old precedence, but the Americans are clear. You cannot constitutionally compel a state political leader to appear. I think you could invite him and it would be competent for him to accept an invitation if he wanted. I do not think you have the power to compel a judge and I do not think if his jurisdiction

[Interprétation]

pouvoir d'interroger—dans son rôle au Sénat—en comité des témoins importants; procéder à des audiences à titre de fonctionnaire responsable devant le Président.

Voilà donc l'avantage du style présidentiel par rapport au style parlementaire et je crois que nous nous dirigeons vers ce style en fait et en droit. Il faut renforcer la réflexion dans les processus parlementaires; ça ne veut pas dire les députés de l'arrière-banc mais ces derniers dans un rôle différent. Je crois qu'il est un peu tard pour changer maintenant quelque chose aux débats eux-mêmes.

M. Allmand: Une dernière question en terminant: vous avez laissé entendre que nous devrions convoquer les ministres au présent comité et le président a dit que nous avons eu un certain succès. Mais, que penseriez-vous si on convoquait les actuels et anciens ministres provinciaux? Et, si on convoquait également plus de juges devant le présent comité, des juges qui ont l'expérience des questions constitutionnelles? Nous avons entendu le juge O'Hearn à Halifax.

M. McWhinney: Je le connais, en effet.

M. Allmand: ...mais, d'une façon générale, les juges ont hésité à se présenter devant les comités parlementaires.

M. McWhinney: Il y a le problème constitutionnel qui se pose. Je crois qu'il ne serait pas impossible à ce comité, du point de vue compétence, de convoquer un ministre provincial et le comité n'est pas habilité non plus, à obliger un juge à venir témoigner. Je ne sais pas s'il serait normal qu'un juge...

M. Allmand: L'inviter, monsieur le professeur McWhinney, plutôt que l'obliger.

M. McWhinney: Je crois que dans le cas du juge O'Hearn la situation était particulière car ce dernier est un constitutionnaliste, c'est son passe-temps; mais ce n'est pas sa fonction judiciaire de juger des questions de Constitution; il pourrait donc comparaître; mais je ne crois pas qu'il soit acceptable, sur le plan constitutionnel, qu'un juge de la Cour suprême du Canada vienne comparaître même en réponse à une invitation. Voilà donc le dilemme auquel vous devez faire face. Le concept de la division constitutionnelle des pouvoirs est un peu plus fort à ce sujet que dans les autres cas. La division des pouvoirs a disparu dans une large mesure. Vous vous souvenez que dans les motions classiques il n'était pas possible de déléguer des pouvoirs et que le pouvoir exécutif n'avait pas le droit d'édicter des règles de caractère général. Ceci s'est produit en 1937 et 1938 mais a été éliminé lorsque la Cour suprême réformée du président Roosevelt a éliminé les précédents. On ne peut pas obliger constitutionnellement un chef politique à comparaître. On pourrait l'inviter et il lui serait possible de venir se présenter au comité. Quant aux juges, je ne crois pas que vous ayez le pouvoir de les obliger à venir, et je ne

[Text]

encompassed constitutional law, he could with constitutional propriety accept. I think Judge O'Hearn, though, and let me just repeat that, was proper in accepting your invitation because his jurisdiction is not constitutional law.

The Joint Chairman (Mr. McGuigan): Thank you. Premier-to-be Allmand will be followed by Minister-to-be Gibson and Senator-to-be Whelan and I guess Mr. Gleave will have to content himself with being Leader of the Opposition. Mr. Gibson?

Mr. Gibson: I find it shocking that we cannot in this day and age openly invite judges of the Supreme Court of Canada to give evidence before us or discuss it, because the whole trend is towards breaking down some of these barriers of locking ourselves into ivory towers and these men are some of the most brilliant minds we have in the country. Why cannot we strain the bonds of isolation to get around this? What is the reason? I can see that you cannot have the judges out on election campaigns, but this is the root of all our constitutional reform. Why should we let ourselves be impeded by old customs like that in this particular form of deliberation?

Professor McWhinney: I should perhaps intervene here and it actually supports the point Mr. Allmand was making too, Mr. Gibson, the older the custom becomes, of course, the more support it gives Mr. Allmand your own proposal. We are getting back before the constitutional government was any more than a very incipient form, but the Privy Council originally did everything. The people were lawmakers; they were executives; they were judges—all powers resided in the same people, the same royal council. There are records in the early cases of law being quoted to a particular judge and his replying, "Do not tell me what the law means, Council. I know what it means; I wrote it myself and this is my opinion on it". So if you go back far enough before the seventeenth century, you will find that this fusion of powers existed.

However, the convention against it is a federal convention and it is strongly American in its character: the notion that judges may be called to pass on the constitutionality of a particular law and to give advice not in a case controversy setting is to impugn their impartiality in the later situation and to give cause for their disqualification if it ever arose. Of course it should be said that the Government of Canada has the right to ask an advisory opinion of the Supreme Court of Canada. This is a very novel provision. The West Germans had it, but abandoned it after seven years' experience. They thought it was very undesirable. The Costa Ricans have it and the World Court has it and we have it. In a way the advisory opinion is a little bit in conflict with classical federal derived separation of powers notions. So in some ways you can find precedence for what you are supporting and the earlier you get, the stronger the precedents are, but I think the judges of the Supreme Court of Canada would be very reluctant to depart.

Mr. Gibson: They are too modest because their minds are bristling with good ideas.

Professor McWhinney: Yes, they have studied the issues more than anybody else in general and they have the knowledge. On the issue of disqualification, one of the judges I was speaking to today mentioned that his

[Interpretation]

crois pas non plus qu'ils puissent venir témoigner. Je crois que dans le cas du juge O'Hearn cependant c'était acceptable, car son domaine n'était pas le domaine constitutionnel.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Notre futur premier ministre, M. Allmand sera suivi pour parler par M. Gibson, futur ministre, puis par M. Whelan, futur sénateur et je suppose que M. Gleave devra se contenter d'être leader de l'opposition. Monsieur Gibson?

M. Gibson: Je trouve déplorable que nous ne pouvions, à notre époque, inviter des juges de la Cour Suprême du Canada à venir témoigner devant nous; je crois qu'il faut en discuter, car nous voulons, à l'heure actuelle, éliminer ces tours d'ivoires où certains d'entre nous s'enferment. Ces gens-là sont brillants pourquoi ne pas les inviter? Je comprends que les juges ne peuvent pas venir se faire élir, mais ceci se trouve à la base de nos efforts de réforme constitutionnelle. Pourquoi nous laisser lier les mains par de vieilles coutumes comme celles-ci?

M. McWhinney: Les plus vieilles coutumes sont les plus scrupuleusement respectées. À l'origine du gouvernement constitutionnel, le conseil privé faisait tout ce qu'il y avait à faire. Ces gens-là étaient des juges, étaient des législateurs et tous ces gens-là avaient tous les pouvoirs. Ils constituaient le même conseil royal, et on se souvient, au début, qu'on a cité à un juge le texte de la loi et que le juge a répondu: «...vous n'avez pas à me dire ce que contient la loi messieurs, c'est moi qui l'ai rédigée.» Si vous remontez dans l'histoire avant le 17^e siècle, vous allez constater que cette fusion de pouvoir existait.

Toutefois, la tendance qui s'oppose à cela, est une tendance profondément américaine, c'est la notion selon laquelle les juges seraient amenés à décider si une loi est constitutionnelle ou non. Et en cas de ces controverses, le juge doit se déclarer incapable, impartial. Naturellement, le Gouvernement peut demander à la Cour Suprême du Canada un avis juridique en matière constitutionnelle. C'est une nouvelle disposition. En Allemagne de l'ouest on l'a abandonnée après sept ans de pratique. À Costa Rica on a cette disposition aussi et à la Cour Mondiale. En fait, d'une certaine façon cet avis est un peu opposé à la notion classique de la séparation des pouvoirs. Donc plus on remonte dans l'histoire, plus les précédents sont forts. Si vous voulez appuyer cette idée, mais je crois qu'au Canada, toutefois, les juges hésiteraient à...

M. Gibson: Ils sont peut-être trop modestes, car leurs esprits sont féconds en idées excellentes ..

M. McWhinney: Oui, ils ont étudié les questions en cause et sont très au courant de celles-ci. En ce qui concerne l'incapacité de juger, il y a, par exemple, le cas d'un juge dont le fils est avocat, et si ce fils participe au

[Texte]

son is a lawyer. If his son argues a case, of course he has to disqualify himself. There is no thought that there would be partiality; it is just that the precedent is so strong and the judges are very jealous of this.

I thought I ought to add that note because in fact, Mr. Allmand, as I am sure you know, to find precedents, if you go back far enough and get into this period before the holy trinity of constitutional powers emerged, you find that people were doing everything. If you ever want to make that point, that is what you should invoke.

• 1655

Mr. Gibson: Professor McWhinney, you are so interesting that I cannot help but ask another one on the same line. It seems to me we have explored the reference part of the Supreme Court of Canada with several witnesses and I suggested several times that we consider the use of a reference power prior to enactment of the law itself. In other words, a bill at some stage before being actively in force if it is controversial in the constitutional sense, be referred before being passed and tested in the lower courts. Do you think there is some possibility of something coming out of that idea of a practical nature which would avoid a great deal of litigation?

I have a practical example and that is the breathalyzer case which was tested on the basis of whether Parliament had brought it in properly, enacted it properly, but was not dealt with on the basis of a civil rights argument, namely the provision in the Canadian Bill of Rights which provides that you cannot be forced to give evidence against yourself.

It seems to me in such a clear-cut case where you know the facts are pretty well straightforward and there is not a fact dispute that has to be settled, that this would have saved a great deal of expense and because the case is now going up, that very one on that issue is at the lower courts battling its way up, Parliament has to wait a year or so to find out what the law is. Would it not be better to have all that thrashed out in one reference rather than one by way of reference and the other by way of going up the judicial chain of appeal?

Professor McWhinney: As I see it this could have been done with the breathalyzer test. I was thinking back to early examples of the advisory opinion. I think Justice Rand's opinion, as you will remember, on the status of foreign forces in 1943 which was used by the government to test what the law was and whether really new legislation was needed, is a perfectly legitimate use of the advisory opinion function. The only problem I could see in using this more generally would be a problem perhaps of judicial time. The Supreme Court as it is now constituted has too much work to do. If it did not have much work to do or if it were a special constitutional court on the basis some Quebec jurists have proposed, you could use this much more frequently.

I think you would probably know the World Court has a crisis because it had only two cases in the last five years and these were not major cases, and is looking around desperately for work. One of the things it has been trying to do is to get the United Nations to use the advisory opinion function in just the way you have proposed, but this is all right for the court that is not busy. If a court is as busy as ours is you might get into other

[Interprétation]

procès, il faut qu'il se juge incapable lui-même. Il n'est pas question de partialité; les précédents sont très forts. Cependant, si vous remontez à l'époque où cette Ste-Trinité des pouvoirs constitutionnels est apparue vous constaterez qu'il en est différemment. Donc si vous voulez appuyer votre point de vue, il faudra que vous invoquiez ces précédents.

M. Gibson: Vous avez parlé de le Cour suprême du Canada, je crois, avec plusieurs témoins et j'ai dit, à plusieurs reprises, que nous devrions songer à ces pouvoirs de renvoi avant que la loi ne soit mise en vigueur. S'il s'agit d'une mesure qui prête à controverse sur le plan constitutionnel, il faudrait la mettre à l'épreuve devant les tribunaux. Croyez-vous qu'il pourrait en sortir une idée pratique qui nous éviterait bien des litiges?

J'ai un exemple concret, celui de l'ivressomètre. On s'est demandé si le Parlement l'avait mis en mesure d'une façon équitable. On n'avait pas tenu compte des dispositions de l'article des droits civils, soit la Déclaration des droits qui prévoit qu'on ne peut pas être contraint à témoigner contre soi-même. Il me semble que, dans une situation non équivoque, cela pourrait épargner bien des frais. Ne conviendrait-il pas de régler toute la question sous un même chef ou bien de recourir d'une part à un ordre de renvoi et de l'autre, à un appel.

M. McWhinney: Je crois qu'il en aurait pu être ainsi de l'ivressomètre. Le juge Ryan, sur les statuts des forces étrangères, en 1943, qui ont été utilisés par le Gouvernement pour mettre à l'épreuve la loi et déterminer s'il était opportun d'en avoir une nouvelle est une façon parfaitement valide d'utiliser cette fonction de consultation. Le seul problème que je puis envisager serait un problème de temps. La Cour suprême à l'heure actuelle est trop chargée. Si elle ne l'était pas ou s'il s'agissait d'un tribunal constitutionnel spécial aux termes des propositions des juristes québécois, on pourrait y avoir recours beaucoup plus souvent. Vous savez, sans doute, qu'au tribunal international il y a une crise car, depuis cinq ans, il n'y a eu que deux causes, des causes mineures, et qu'on cherche du travail. On voudrait que les Nations Unies utilisent la fonction de consultation comme vous l'avez proposé, ce qui convient à un tribunal qui n'est pas occupé. Toutefois, ce tribunal est aussi occupé qu'ici, on pourrait assister à des changements de structure. On pourrait même étudier des juridictions spéciales sur la foi du présent Bill devant le gouvernement ou il nous faudrait peut-être examiner cette proposition d'un

[Text]

structural changes in the courts. You might have to experiment with further jurisdictions of it on the basis of the present bill before the government or you might have to examine this special constitutional court proposal which is, of course, put up for different reasons, as you know, than that.

There is nothing to prevent what you suggest being done and I think there are precedents for it in the jurisprudence of the Canadian Supreme Court. There is absolutely nothing in the court statute to prevent it so being used.

Mr. Gibson: I have another one on the Bill of Rights, the Canadian Charter of Human Rights. I am concerned about one basic problem. How is a woman or a person in a minority race going to get adequate protection for a breach of civil liberty, of discrimination?

In other words, I feel that we have glorious words in this Canadian Charter of Human Rights, but practically a man, say, of the Jewish faith who is discriminated against when he has to go to find another job, he cannot get into court today because he would lose so much time from his second job because the way the courts are structured. I feel that there ought to be some reform in the administration of the courts so they would sit more frequently or provide counsel more easily for this type of operation. I gather Ontario has done a good job, possibly. I do not know very much about the Ontario Human Rights Commission, but is there something in that direction that we should be looking at, sir?

Professor McWhinney: Yes, the administration of justice, the expense and the remoteness of it are things that Mr. MacGuigan's other committee was concerned with. I think we all agree justice costs too much, it is too slow and it means the substantive rights, the positive law rights in practice do not work out. They are not law enactment, to use the technical term.

• 1700

The sort of issue you mention though, discrimination, is probably best controlled through the private law. This is why I stressed the merits of the Quebec civil code approach, or the approach in terms of the provincial level of government. I think if you have a federal bill you have to have it supplemented by the provincial bills. In some ways, as it would avoid the charge the federal government was trying to push the provinces, I would really rather see the provinces quietly encouraged to legislate first. I think it would be very helpful.

The Ontario proposal was in some ways, I think, designed to meet the particular governmental position the Ontario governments have taken. They are very strongly—I do not think this is over-simplifying their approach—very strongly influenced by Dicey's criticism of constitutional law on the continent, that you get an elaborate charter of human rights and it is just a piece of paper because the government adopting it does not intend to apply it.

Mr. Gibson: This Committee is determined to make a job of it, to get some means of practically enforcing it. I am sure that the other members of the Committee really are striving for a two-pronged effort, not just a theoretical law and then no practical implementation.

[Interpretation]

tribunal constitutionnel spécial, qui est, bien sûr, établie pour des raisons différentes.

Rien n'empêche la réalisation de ce que vous avez proposé, et il y a en ce sens des précédents dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. Rien dans les statuts de la Cour n'empêche que ça ne soit fait.

M. Gibson: J'en ai une autre sur le bill des droits, la Charte canadienne des droits de l'homme. Comment une femme ou une personne d'une race minoritaire, sera-t-elle protégée contre une violation d'une liberté civile?

Ce bill des lois contient de très belles paroles, mais sur le plan pratique, si un Juif, par exemple, fait l'objet de discrimination et s'il doit se trouver un autre emploi, il ne peut recourir au tribunal car il perdrait trop de temps à son deuxième emploi, vu la structure des tribunaux. Les tribunaux ne siègent pas assez souvent, ils ne renseignent pas assez bien sur ce genre de causes. L'Ontario a fait en ce sens du bon travail, me dit-on. Je connais mal la Commission ontarienne des droits de l'homme, mais devrions-nous envisager quelque considération en ce sens?

M. McWhinney: L'administration de la justice, les frais, son éloignement ont fait l'objet de l'autre comité de monsieur MacGuigan. Nous convenons tous que la justice coûte trop cher, qu'elle est trop lente, ce qui veut dire que la loi ne suit pas son cours concrètement. Ce ne sont pas des lois utilisables au sens technique du mot.

Vous avez parlé de la discrimination; je crois qu'elle relève plutôt du droit privé et c'est l'avantage du code civil du Québec. Une mesure fédérale doit être complétée par une mesure provinciale. En un sens, le gouvernement fédéral bousculait les provinces. Je crois que les provinces devraient être encouragées à légiférer d'abord.

La proposition de l'Ontario avait pour but de répondre aux demandes du gouvernement de l'Ontario. Ils ont été très impressionnés par la critique de Dicey sur le droit constitutionnel, à savoir que cette charte élaborée des droits de l'homme n'est qu'un morceau de papier, vu que le gouvernement qui l'adopte n'a pas l'intention de la respecter.

M. Gibson: Le présent comité veut l'appliquer, et je suis sûr que les autres membres du comité ne s'en tiendront pas à une exposition théorique mais à une mise en œuvre.

[Texte]

Professor McWhinney: This Ontario Commission was in effect designed to fill the gap. There is no Ontario bill of rights in a constitutional sense, and it was a sort of informal arbitral conciliation type of machinery. It has worked, I believe, very well in particular cases, but it is mainly educational. Newspaper reports saying that such and such a person discriminated against the lodger because of race. The publicity comes, the person concerned is called before a commission and feels embarrassed.

Mr. Gibson: What are we going to do with Indians and Metis and Eskimos, I mean in the meantime.

Professor McWhinney: Change their status.

Mr. Gibson: I see. Can we get a form for that right away, something interim that will be active, because it is a pressing problem right now?

Professor McWhinney: I did an hour and a half program on this on the CBC, in which Mr. Chretien participated. It is terribly complex. In one sense the concept of special status for Indians is a constitutional indignity, but in a practical sense you can also see how it can confer substantive rights on people.

The concept of equality before the law is that you treat equal things unequally, but unequal things or unequal people may have to be treated unequally to produce a greater substantive equality. I understand the agonies of a governmental policy in this. If the breakthrough is made, though, it may be that quicker progress would come in the Indian area by removing the legal disabilities and, of course, the concomitant privileges that Indians now operate under. I think this is the objective, that paternalism in relation to any such group within your society is ultimately a very bad thing. It tends to perpetuate itself.

Mr. Gibson: I am going to be a little bit rude here. I hope I am not too rude, but I do not feel that your answer tells me what we are going to do about the Metis. I want to know from you because you are a very brilliant man. I want the benefit of your knowledge and ideas on what we should do about the Metis and the Indians and the Eskimos, in the sense of getting some kind of a court out there, or setting up some framework to do something within a year or so. We cannot wait ten years for that. We have been out to see these people, and I cannot accept that as a final word from you, because you have the ability to give us some guidance from a practical point of view. I am sure you have.

Professor McWhinney: You need a plurality of approaches, I think. The ombudsman, which was as popular three or four years ago as pollution control is today, was something lots of people ventured on. I said it works fine in Scandinavia because they are polite people and there is a certain value consensus there. It will not work quite as well in our societies, but it has been tried at various provincial levels, and it is a good supplement.

• 1705

For example, one thing might be to appoint an ombudsman for Eskimo affairs. Then a bill of rights, if drafted in sufficiently comprehensive terms, if it outlaws

[Interprétation]

M. McWhinney: Cette commission de l'Ontario visait de fait à combler une lacune. Il n'existe pas de bill ontarien des droits de l'homme, du point de vue constitutionnel et c'était tout au plus une sorte de mécanisme consultatif, qui, me dit-on, a été efficace dans nombre de cas, mais surtout en matière d'éducation. La presse rapporte un acte discriminatoire racial. La publicité s'en mêle, la personne lésée est convoquée et est mal à l'aise.

M. Gibson: Que faire dans le cas des Indiens, des Métis et des Esquimaux?

M. McWhinney: Changer leur statut.

M. Gibson: Puis-je, dès maintenant, avoir les formules à cet effet—une formule provisoire—car la situation est urgente.

M. McWhinney: J'ai donné à Radio-Canada un programme de 1½ heure sur ce point, auquel assistait M. Chrétien. La question est complexe. D'une part le concept du statut spécial réservé aux Indiens, est une honte, mais sur le plan pratique, on peut concevoir comment il conférerait des droits aux gens.

Le concept d'égalité devant la loi c'est que l'on traite inégalement des choses égales, mais des personnes inégales doivent peut-être parfois être traitées inégalement pour atteindre une plus grande égalité. Je comprends l'agonie dont souffre un gouvernement dans ces conditions. Mais si on réussit, les Indiens accuseront peut-être plus de profit en supprimant les incapacités légales et les privilèges sous l'égide desquels les Indiens se produisent actuellement. C'est pourquoi le paternalisme est très mauvais à l'égard d'un tel groupement de notre société. Il tend à se perpétuer.

M. Gibson: Je serai peut-être un peu brutal ici mais je ne crois pas que votre réponse nous dise comment traiter les Métis. Je voudrais que vous nous le disiez, car vous êtes très intelligent. Je voudrais savoir que faire pour les Indiens, les Métis, et les Esquimaux. Devons-nous établir un tribunal, un cadre pour réaliser quelque chose d'ici une année ou deux? Nous avons vu ces gens-là et je ne puis accepter ce que vous nous dites, car vous avez le pouvoir et la compétence pour nous donner des conseils pratiques.

M. McWhinney: Je crois qu'il va falloir procéder de plusieurs façons. L'ombudsman, qui était aussi populaire il y a quelques années que la pollution l'est à l'heure actuelle, est un sujet où nombre de gens se sont aventurés. J'ai dit que cela réussit bien en Scandinavie, car les gens sont polis et qu'on est d'accord. Il n'en sera pas tout autant là-bas. Cela a été tenté dans certaines provinces ainsi dans nos sociétés, bien qu'on y ait recouru à divers paliers provinciaux, et que ce soit un bon supplément.

Il serait peut-être bon de nommer un ombudsman qui s'occuperait exclusivement de questions qui touchent les Esquimaux. Une déclaration des droits de l'homme, si elle

[Text]

discrimination in housing, in employment and applies equally to Métis or any other group, except so far as existing constitutional revisions which have to be interpreted restrictively, face to face with a bill of rights provision, except so far as existing constitutional revisions, may provide the opposite.

Mr. Gibson: So that would at least provide an interim constructive and practical...

Professor McWhinney: An ombudsman for Eskimos...

Mr. Gibson: It is a good idea.

Professor McWhinney:...or for Métis—the thought has been with the Senate. Senator Lamontagne had to leave us, but I gathered it was thought at one stage that minority groups would be appointed to the Senate and these people would act as spokesman; I do not think they have the legal sophistication to make a nuisance of themselves.

This is the big advantage of the ombudsman. He does not have to be a lawyer, but he knows the civil service very well; he knows how to write letters; he knows how to get answers; and with no teeth, so to speak, very few teeth anyway, no legal powers. In Scandinavia, it has worked very, very well. In the specific context of a particular minority group, it would work.

You would be criticized then for legislating in relation to a special group—group legislation—and some people do not like that but your justification would be that the problem is urgent and existing machinery does not take care of it. If you got a good ombudsman in charge of complaints of Eskimos, he would be a thorn in the side of any government; he might not be very popular for this reason but it would act together with the other more general comprehensive community remedies. If you have a commission on human rights on the Ontario model, if you have a bill of rights that is sufficiently broadly drafted, well and good. But an ordinary, private law bill of rights such as within constitutional competence ought to be able to outlaw effectively discrimination in housing, employment, lodgings, anything else, on the...

Mr. Gibson: Sure, this would be true of most of them.

Professor McWhinney: ...ground of rights.

Mr. Gibson: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, to follow up on what Mr. Gibson was talking about, an ombudsman, a former member of Parliament would make an excellent one. In the kind of riding that I represent there are about 40,000

[Interpretation]

était rédigée de manière suffisamment complète, si elle interdisait la discrimination en matière de logement ou d'emploi, si elle s'appliquait également aux Métis ou à d'autres groupes, et sauf en ce qui a trait aux révisions constitutionnelles existantes qui doivent, elles, être interprétées de manière restrictive, parallèlement à une disposition de la déclaration des droits de l'homme, sauf donc en ce qui concerne les révisions constitutionnelles existantes, pourrait prévoir le contraire.

M. Gibson: De cette façon, cela prévoirait donc au moins un moyen constructif et pratique...

M. McWhinney: Un ombudsman pour les Esquimaux...

M. Gibson: C'est une bonne idée.

M. McWhinney:...ou pour les Métis; le Sénat y a déjà pensé. Le sénateur Lamontagne a été obligé de s'en aller, mais j'ai cru comprendre que l'on a déjà pensé nommer des représentants des groupes minoritaires au Sénat; ces gens-là pourraient être les porte-parole de leur groupe; je ne crois pas que ces gens possèdent suffisamment de connaissances juridiques pour se rendre indésirables.

C'est là le grand avantage de l'ombudsman; il n'a pas besoin d'être homme de loi, mais il connaît bien les rouages de la fonction publique, il sait écrire des lettres, il sait obtenir des réponses. C'est ainsi que sans coups d'éclats, ou du moins sans grande action retentissante, sans pouvoir juridique ce système a très très bien fonctionné en Scandinavie. Dans le contexte précis d'un groupe minoritaire particulier, il pourrait également très bien fonctionner.

On pourrait, dans ce cas, nous critiquer si nous adoptions des lois à l'intention d'un groupe particulier, une législation de groupe, cela ne plairait pas à tout le monde; mais on pourrait dire toutefois, pour répondre à l'objection, que le problème est urgent et que les dispositions existantes ne peuvent suffire à le résoudre. Un ombudsman pour les Esquimaux serait une épine dans le pied d'un gouvernement quel qu'il soit; il pourrait ne pas être très populaire; pour cette raison même, mais il travaillerait en collaboration avec les autres organismes de soulagement des communautés de portée plus vaste. Si l'on crée une Commission des droits de l'homme d'après le modèle ontarien, si l'on rédige une déclaration des droits de l'homme de manière suffisamment vaste, cela est parfait. Mais un projet de loi ordinaire, privé relevant de la compétence provinciale, devrait pouvoir permettre d'interdire efficacement la discrimination en matière de logement, d'emploi, ou de quoi que ce soit d'autre, en vertu des...

M. Gibson: Bien sûr, cela serait vrai dans la plupart des cas.

M. McWhinney: ...droits de l'homme.

M. Gibson: Je vous remercie infiniment.

Le président (M. MacGuigan): Monsieur Whelan.

M. Whelan: Monsieur le président, je désire simplement ajouter un mot à ce qu'a dit M. Gibson au sujet de l'ombudsman. Je crois qu'un ancien député pourrait faire un excellent ombudsman. Dans la région que je repré-

[Texte]

people out of the City of Windsor in the constituency that are represented, so you have all the city problems, you have all the rural problems, and you certainly learn a lot about how the civil service is organized, how it operates, how it does everything. It would be a terrific advantage to have that kind of experience for anyone who is going to have that kind of job. I am not putting in my application for it...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You would be a good one.

Mr. Whelan: I think what we need here probably as much as anything is an ombudsman for the members of Parliament because they have many grievances. Professor, you were talking about the role of a cabinet minister, a prime minister, and a president; how do you feel the role of the Prime Minister in Canada compares with the role of a president? Who do you feel has the most power?

Professor McWhinney: If he is somebody who either knows how to use the communication media or has the instinctive feeling for it—and again being bipartisan I think two of our recent prime ministers at their heights, had this sense—I think he has got every bit as much power as a president and some fewer hindrances. He is not hampered by a powerful committee system as in the American model. He is not subjected to the harassment, for example, that President Nixon gets from the powerful committees and the powerful senators of the opposition party or his own party.

I think he has every bit as much power if he is a prime minister who governs as a dean of a law faculty ideally govern his faculty, if he governs by cabinet consensus and has meetings. It was said of Chief Justice Stone that he was a nice law dean but he was a lousy Chief Justice of the United States because he ran the two bodies the same way. Under his predecessor, where meetings used to take two hours from 12.00 p.m. until 2.00 p.m. on Saturday afternoon, they would run all Saturday afternoon and evening and Monday morning, Monday evening.

So it would depend on how it is used. A prime minister who does not believe in using his power, has not got the capacities to capitalize on the media, obviously is in a much weaker position. But you know, in time of war, you look at a government such as England's during 1940, Churchill really had absolute power tempered only by his sense of self-restraint and his constitutional obligations as he saw them.

Mr. Whelan: I really get a kick when I sit in the House and listen to members of Parliament tell that the Prime Minister is creating a republic because he wants more power. If you read the press, certain experts in the fourth estate seem to think they have more knowledge than anybody else on how our government is run when they suggest that even our present Prime Minister wants a republic and wants to be president so he can have more

[Interprétation]

sente il y a environ 40,000 personnes qui vivent en dehors de la ville de Windsor et que je représente également; il y a donc des problèmes urbains et des problèmes ruraux, et on en apprend certainement beaucoup au sujet de l'organisation de la Fonction publique, de son fonctionnement, de la façon dont elle s'occupe de tout. Il serait certainement très utile pour ceux qui vont devenir ombudsman de posséder ce genre d'expérience. Je ne me porte pas candidat...

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous seriez pourtant un excellent candidat.

M. Whelan: Je crois que nous avons besoin d'un ombudsman pour le parlement tout autant que du reste; les députés ont réellement de raisons de se plaindre! Vous parlez, Monsieur McWhinney, du rôle d'un ministre du cabinet, d'un premier ministre et d'un président; comment, à votre avis, le rôle du premier ministre du Canada se compare-t-il au rôle du président? Qui a le plus de pouvoirs?

M. McWhinney: S'il sait se servir des moyens d'information ou s'il a un certain sens inné de leur utilisation et une fois de plus, comme je suis bi-partisan, je dois dire qu'à mon avis deux de nos derniers premiers ministres, au plus haut de leur carrière, possédaient ce sens, je pense que le premier ministre possède autant de pouvoir qu'un président, et qu'il a moins d'entraves. Il n'est pas limité par un puissant système de comités, comme c'est le cas aux États-Unis. Il n'est pas soumis aux tracasseries de puissants comités ou de puissants sénateurs de l'opposition ou de son propre parti, comme l'est, par exemple, le Président Nixon.

Je pense qu'il a vraiment autant de pouvoir s'il gouverne son pays comme le doyen d'une faculté de droit devrait gouverner en théorie, sa faculté s'il gouverne avec l'accord de son cabinet et organise des réunions. On a dit du juge Principal Stone qu'il était un excellent doyen de faculté de droit, mais un mauvais juge Principal des États-Unis, car il administrerait ces deux organismes de la même façon. Alors que sous son prédécesseur les réunions duraient deux heures de midi à 14 h. le samedi après-midi, avec lui elles se prolongeaient durant tout l'après-midi et la soirée du samedi, tout le lundi matin et le lundi soir.

Tout dépend donc de la façon dont est utilisé le pouvoir. Un premier ministre qui ne croit pas à l'utilisation de son pouvoir ne sait pas monopoliser les organes d'information, se trouve de toute évidence donc dans une situation beaucoup plus faible. Mais regardez par exemple, un gouvernement en temps de guerre; celui de l'année 1940, en Angleterre, par exemple; Churchill possédait réellement un pouvoir absolu, un pouvoir qui n'était tempéré que par son propre sentiment de modération et la façon dont il envisageait ses obligations constitutionnelles.

M. Whelan: Je suis toujours amusé d'entendre les députés dire que le premier ministre est en train de créer une république sous prétexte qu'il demande plus de pouvoirs. Voyez les journaux; certaines personnes de la Presse semblent penser qu'elles savent mieux que quiconque comment fonctionne notre gouvernement lorsqu'elles disent que notre Premier ministre actuel désire instaurer une république de manière à obtenir plus de

[Text]

power. My not lengthy study of the system leads me to believe he would be a fool if he wanted to become head of a republic simply to have more power because he has got more power as the Prime Minister than many residents of many republics have.

• 1710

Professor McWhinney: I think the office grows with the man's personality. I think very few prime ministers start off with a conscious desire that he is producing a particular institutional change. You find it in Daniel Johnson's speech to the Dominion-Provincial Conference, but then Daniel Johnson never delivered on it, the advantages of the presidential system. However, the office grows with the man and the office of Prime Minister was completely different under Churchill to what it was under Baldwin. One did not believe in making decisions. Baldwin did not believe in making decisions, he avoided them. Churchill did, although I do not suppose he ever consciously thought he was using radio to control opinion, he could not avoid it. He expressed himself clearly, he liked making decisions and, on the whole, he made intelligent decisions. I think you have both stereotypes in the history of the federal prime ministership in the last 15 years. You have both personality types clearly revealed there. The office really does grow with the man, but a strong man who likes making decisions has every bit as much power as an American President. I think he could be helped more and that was where I was stressing the Committee role by the members.

As I said, the parliamentary debate which used to contribute to the making of government policy, I do not think does very much any more, and I am not sure it is reasonable to ask the Cabinet to sit through the debates in the way they used to. This is why I thought the step of emancipating the Ministers from the obligation of sitting through the question period putting the roster in, was reasonable and, in a way, long overdue, but it means you are missing some of the give and take with your own members in the Opposition, who are effective elements, you know. Take a particular problem in international law—disarmament. You know the Russians have their policy planning groups. They conceptualize the problem as the Americans do. They each may conceptualize the problem in the same way each identify the policy alternatives available and each identify the same range of institutional machinery for adopting each one of these policy alternatives. You really need help from that crucial judgment which of these policy alternatives, for granted we choose policy alternative (a). Do we go at it by means of modality (a) (i) or modality (b) (i), and modality (c) (i). I think the committees can help on this.

Mr. Whelan: I have been a strong advocate of a strong committee system, but under our parliamentary system with the Cabinet which is the government and then the powers of the Prime Minister, do you really think our committees have any authority? We have been challenged on this a couple of times in the last two or three years. Members of the committees want power; they want authority similar to that in the United States. I could almost become a republican, I could become a republican if it meant giving our committees real authority. You would probably have full attendance here, Mr. Chairman, if they had that authority today.

[Interpretation]

pouvoir. Mon étude personnelle du système, si peu profonde soit-elle, me porte à croire que le premier ministre serait bien bête de vouloir devenir chef d'une république pour avoir plus de pouvoir, tout simplement parce qu'il a plus de pouvoir, en tant que Premier ministre, que la plupart des présidents de la république n'en ont.

M. McWhinney: Je crois que la personnalité de l'homme est essentielle. Très peu de premiers ministres veulent, dès le début, modifier leurs institutions, Daniel Johnson n'a jamais parlé des avantages du système présidentiel. Le rôle de premier ministre varie avec la personnalité de l'homme; c'est évident si l'on compare Churchill et Baldwin, par exemple. Baldwin, pour sa part, ne voulait pas prendre de décision, il les évitait au contraire. Churchill, lui, les a prises, bien qu'il n'ait sans doute jamais réalisé qu'il se servait de la radio pour contrôler l'opinion publique. Il s'exprimait clairement, il aimait prendre des décisions et, dans l'ensemble, il a agi intelligemment. Il y a eu deux stéréotypes parmi nos premiers ministres fédéraux au cours des 15 dernières années. Vous avez des exemples très clairs de deux genres de personnalité. Un homme fort qui aime prendre des décisions dispose d'autant de pouvoirs qu'un président américain. Je crois que les députés pourraient l'aider et c'est pourquoi j'ai insisté sur le rôle des comités.

Comme je l'ai déjà dit, le débat parlementaire ne contribue plus guère à la formulation des politiques et je ne sais pas s'il est raisonnable de demander aux ministres d'assister à tous les débats comme ils le faisaient auparavant. C'est pourquoi je crois qu'il est juste de dispenser les ministres de la période des questions, cela aurait dû être fait depuis longtemps d'ailleurs, mais certains échanges qui avaient lieu avec les membres de l'opposition ne se feront plus. Si l'on prend le problème du désarmement, par exemple; vous savez que les Russes ont des groupes de planification politique. Comme les Américains, ils vont envisager le problème. Ils peuvent tous deux le voir sous le même angle, étudier toutes les solutions possibles et choisir enfin les mêmes méthodes institutionnelles pour adopter chacune des solutions possibles. Cette décision est difficile à prendre; il faut de l'aide pour choisir une politique (a). La choisissons-nous en nous servant de la modalité (a)(i), ou de la modalité (b)(i) et de la modalité (c)(i). Je crois que les comités peuvent jouer un rôle important dans ce domaine.

M. Whelan: J'ai déjà beaucoup insisté sur les avantages d'un système où les comités seraient forts. Mais dans notre système où le cabinet et le premier ministre ont de grands pouvoirs, croyez-vous vraiment que nos comités aient une certaine autorité. On nous a posé la question à plusieurs reprises depuis 2 ou 3 ans; les membres du Comité veulent disposer de pouvoirs presque aussi considérables que les membres des comités américains. Je deviendrais presque républicain si cela voulait dire que les comités sont puissants. Tout le monde serait là aujourd'hui, monsieur le président.

[Texte]

Professor McWhinney: Do you know how the American system evolved, though, and it is going back a little over 100 years. The American committee was simply a body set up to gather information in aid of legislation. The battles it had over its powers to conduct inquiries, for example, on the administration of legislation, on misappropriation of government funds, the watchdog roles, it arrogated to itself. There were constitutional tests, it was a process that developed by custom and convention.

Mr. Whelan: I realize that, yes.

Professor McWhinney: It took 100 years, but Senator Fulbright is not Senator Fulbright, the committee man, today without 100 years of this development behind him. There is nothing static in constitutional law or if there is, it is the constitution of one of these little republics that has a new one every 12 months that does not mean anything. The things keep growing and the people shape them. I see an attrition of the traditional role of the legislator, of the member of Parliament, who is not a Cabinet Minister, but I do not see why a new role should not emerge. Every new step in the new role is a leap into the dark, a leap into the unknown, but that is how constitutions are formed.

• 1715

Mr. Whelan: But there is a difference in—of course, if I said "American republic" I am sorry; I meant that we would use brains such as yours and those of a lot of other people. If we were going to create a republic we would create one of the best in the world that would overcome all the pitfalls that any other republic has had. This is just my own viewpoint, that we should be able to create one better than the United States, say, did a hundred years ago, at this time.

I remember when I was first a member of Parliament and attending a reception one night. There were a lot of top diplomats there from different embassies, and the senior diplomat was retiring. He made a statement which is why I doubt if M.P.s will ever have the authority they do in some other countries, or senators or congressmen have in some other countries. He said in all the countries he had been in he studied the type of government operation, the way the government was run, and he said never in any country in the world in which he had been stationed, and some of the others that he had studied, did he ever come across a system where the elected members had so little to say, that was run by bureaucracy. Now, through your wide education and knowledge, do you have any opinion on that, comparing other countries with Canada's system?

Professor McWhinney: Well, I think the parliamentary system as a whole has suffered in this. It is not solely true of Canada. It is true, of course, mostly when you have a clear majority in parliament, when the two-party system operates in classical form. But it is true of all the parliamentary systems. You wonder why back bench members keep coming back. It is not, in my view, the best use of the talent that is available.

You were talking about this issue of republicanism and I suppose it is unfortunate that that brings in by the back door this debate over the monarchical or the presidential form, because that is a red herring and frankly is not

[Interprétation]

M. McWhinney: Savez-vous comment le système américain a évolué depuis plus de 100 ans? Les comités américains n'étaient que des organismes créés pour réunir des renseignements afin d'aider à la préparation des lois. Ils ont dû livrer bataille pour mener des enquêtes sur l'administration des lois, par exemple, pour jouer le rôle de chien de garde qu'ils ont joué. C'est un processus qui a évolué graduellement.

M. Whelan: Je vois.

M. McWhinney: Cela a pris 100 ans. Le sénateur Fulbright ne serait pas l'homme des comités qu'il est aujourd'hui sans ces 100 années derrière lui. Il n'y a rien de statique dans le droit constitutionnel. Seules les petites républiques qui changent tous les 12 mois ont des constitutions stables. Tout se transforme, évolue. Le rôle traditionnel du législateur s'est affaibli, le rôle du député qui n'est pas un ministre s'est également affaibli, mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait créer un nouveau rôle. Je crois que chaque fois qu'on adopte un rôle nouveau, c'est un saut en avant, un saut dans l'inconnu, mais c'est ainsi que sont faites les constitutions.

M. Whelan: Mais il y a une différence, et, si j'ai dit une république américaine, je m'en excuse; je veux dire que nous exploiterions des cerveaux comme le vôtre et nombre d'autres personnes. Si nous créons une république, ce sera la meilleure république au monde, une république qui éviterait toutes les embûches souffertes par les autres républiques. Je crois que nous devrions pouvoir créer une république supérieure à la république américaine née il y a cent ans.

Je me souviens d'avoir assisté, quand je suis arrivé ici comme député à une réception où se trouvaient de nombreux diplomates de diverses ambassades, honorant le doyen du Corps diplomatique qui prenait sa retraite. Il a prononcé des paroles qui me font douter que les députés jouissent jamais d'autant de prestige que les députés, sénateurs ou membres du Congrès dans d'autres pays. Il a dit qu'il avait étudié les administrations publiques de tous les pays où il avait séjourné et que, dans aucun pays au monde où il avait occupé un poste où fait des observations il avait connu un système où les membres élus avaient si peu à dire, où la bureaucratie dominait. Votre vaste culture et vos grandes connaissances vous suggèrent-elles quelque opinion à ce sujet?

M. McWhinney: Je pense que le système parlementaire dans son ensemble en a souffert. Ce n'est pas seulement vrai du Canada, c'est vrai également surtout lorsque la majorité est nettement supérieure au Parlement et lorsque le système des deux partis fonctionne normalement. C'est vrai de tous les systèmes parlementaires. On se demande pourquoi les députés relégués au dernier rang reviennent et reviennent encore: ce n'est pas le meilleur emploi qu'ils puissent faire de leurs talents.

Vous parlez de républicanisme, et je déplore que cela nous ramène par la porte d'en arrière à l'idée fort débattue du régime monarchique ou républicain, car c'est là

[Text]

concerning us in the present context. The parliamentary form was developed in a particular space-time era, at a particular stage of the development of English constitutional government, in particular economic conditions, a particular period when the decision making group was elitest in formation and shared common values, when it was, so to speak, in Fox's description: "the game of musical chairs between government and opposition". However, it is capable of growth and capable of change, and there is no special reason why we have to rest with the precedents and forms of the eighteenth or the nineteenth centuries.

Now, a committee system would go beyond the classical parliamentary system, but it is not inconsonant with it; it is not opposed to it, an expanded committee system.

Mr. Whelan: The thing is that as an M.P.—and of course I did not know your background before it was outlined to us today—when you talk about dominion-provincial conferences I do not think there is anything that annoyed me so much as dominion-provincial conferences. If it were not for the modern media you would think we were living 100 years ago, or 102 years ago, or whatever you want to say—103 years ago—that there were no elected members of the federal Parliament. There were not a hundred and some years ago. Because here provincial people come in and say what is going to be done best for Canada, advise us on the Constitution, say what is going to be done best for Canada, without—and I have been here eight years now—very little consultation with the elected federal member who I feel is as close to the people as any elected provincial member, and much closer than any elected provincial premier unless you are going to say the one that is premier of that county called Prince Edward Island down east, and small places like that.

We are very nearly not even considered—our views—because here the provincial people go even so far as to call themselves prime ministers. But calling them the peoples' representatives, who are we? I mean, do we not have a role to play in this at all? You would think at the dominion-provincial conference since all the experts have drafted up all these papers—I remember asking the man over at the Conference Centre how many M.P.s were consulted about this, and how many provincial M.P.s were consulted about it. He was quite honest. He said "To my knowledge, none." This was the thing that we were going to be asked to go on, and there was great play in the paper about the Constitution going to be amended in such fashion, but little if any discussion in these papers that were presented at that time with the elected officials of provincial parliaments or the federal Parliament.

• 1720

[Interpretation]

une dérobade et ne nous concerne pas dans le présent contexte. Comme de l'évolution constitutionnelle de la Grande-Bretagne, dans des conditions économiques particulières, à une époque anormale, alors que l'élite décidait des valeurs communes, alors que se pratiquait, selon Fox: «le jeu des chaises musicales entre gouvernement et opposition». Elle était passible d'évolution ou de changements, et je ne vois pas pourquoi nous devrions nous en tenir aux précédents et aux formes de gouvernement du 18^e et du 19^e siècles.

Le système des comités peut dépasser le système parlementaire classique mais il ne s'y oppose pas.

M. Whelan: A titre de député, et ignorant vos antécédents avant qu'on vous présente, mais vous entendant parler de conférences fédérales-provinciales, je déclare que rien ne me provoque autant que les conférences fédérales-provinciales. Si ce n'était les moyens modernes d'information on pourrait se croire au siècle passé et qu'il n'y a jamais eu de députés élus au Fédéral. Il n'y en avait pas il y a cent ans passés. Les représentants provinciaux viennent maintenant nous dire ce que nous devons faire pour le Canada, ils nous donnent des conseils concernant la Constitution, après avoir très peu consulté—et je suis ici depuis huit ans—les membres élus du gouvernement fédéral qui sont aussi près du peuple que n'importe quel député élu au provincial et plus qu'aucun premier ministre d'une province, à moins que ce ne soit l'Île-du-Prince-Édouard ou autre petit territoire.

Nos opinions ne sont même pas écoutées car, ici, les gens des provinces vont jusqu'à s'appeler premiers ministres. S'ils sont les représentants du peuple, que sommes-nous? N'avons-nous aucun rôle à jouer? On pourrait le croire à une conférence fédérale-provinciale où des experts présentent ces travaux. Je me souviens avoir demandé à quelqu'un au centre des conférences combien de députés et de premiers ministres provinciaux avaient été consultés sur la question? Il a été très honnête et m'a répondu aucun deux à mon sens. Et voilà ce qu'on allait nous demander de maintenir; on a parlé beaucoup dans les journaux de la réforme de la Constitution mais on a fait peu de cas des représentants officiels provinciaux ou fédéraux.

Professor McWhinney: That might be one reason, of course, why those discussions have not gotten very far. They have had very little public opinion mobilized behind them but they are making the key division, for example, on such things as tax power which is, after all, one of the key elements of the federal system. You could spell out an *a priori* answer, an answer in advance of concrete problems in the terms of the Constitution. However, if you realize the situation of the provinces voluntarily for convenience purposes getting out of the income

M. McWhinney: Cela pourrait évidemment être l'une des raisons pour lesquelles ces discussions n'ont pas donné de bons résultats. On a peu mobilisé l'opinion publique; ils en décident néanmoins relativement à des questions comme la fiscalité, élément essentiel du rouage fédéral. On pourrait préciser telle réponse *a priori* à des problèmes touchant les termes de la Constitution. Toutefois, si l'on admet, par exemple, à des fins pratiques, la situation des provinces se retirant du domaine fiscal pendant la guerre et la difficulté d'y rentrer, on peut canon-

[Texte]

tax field during the war, the nuisance and inconvenience of getting back, there is a certain amount of ammunition on either side. The provinces could make a mess of federal plans if they announced they were getting into the tax field. The federal government knows that there would be a lot of inconvenience and expense. So, in fact, the key compromises in the federal system are made there. This is, of course, the case, perhaps, for putting the Dominion-Provincial Conference on paper, for institutionalizing it in constitutional terms, for giving it a secretariat, for keeping its proceedings, perhaps even for having a provision of electing people to it.

This is what the Federal upper house was envisaged as being in West Germany, the Bundesrat, the state's rights house. It was envisaged this sort of role would be occupied by the Senate. You could do it here with the Senate if you wanted to change it. Again, and this is in answer to a point Mr. Allmand was making about restructuring of the provincial boundaries, I do not think it is politically likely we are going to get massive changes in the Senate in the foreseeable future particularly as the vacancies have largely been filled, I think, have they not? Therefore, you may have to make the best you can of the Dominion-Provincial Conference, but is there any reason the federal delegation there should not include members of Parliament?

Mr. Whelan: My opinion is only a personal opinion which I have expressed to other members here and I have not, naturally, been told that I am wrong by any members I have discussed it with because they feel that they should be playing a bigger part in it. I do not feel that the provincial premiers, I still call them all premiers by the way, are being realistic when they come here and make great magnanimous statements about we are all Canadians and we are going to be all equal and there is not going to be any disparity. There never will be anything but disparity and inequality amongst us as long as we have such different laws in the different provinces. This is why I have given this speech and I call it my own number 2 speech on the Constitution creating a federal state with 30 or 40 federal districts in it. I have never found any response other than good to that type of speech.

I have had the opportunity since being a federal member to travel and meet many Canadians of all backgrounds and they all feel that the first and foremost thing they want to be is Canadian. They do not want to be provincialites or whatever you want to call it. This is true in Quebec. I formed this opinion, and I do not know that much about Quebec, maybe Warren Allmand would disagree with me, but did Premier Bourassa not run on a federalist ticket? I was under that impression watching him anyhow.

Professor McWhinney: Yes and the program of economic change. This is, of course, one of the problems in the Dominion-Provincial Conferences. The participants, perhaps, each have different objectives. The provinces on the whole, and irrespective of their political ideology, do tend to give the highest priority to economic tax and fiscal matters. The federal government, which has more effective control over these matters than the provinces, I think, has been more concerned with making the Dominion-Provincial Conference the forum, the arena, for consti-

[Interprétation]

ner des deux côtés. Les provinces pourraient bel et bien saboter les plans fédéraux, si elles annonçaient leur retour dans le domaine de la fiscalité. Le Fédéral n'ignore pas ce que cela supposerait d'ennuis et de dépenses. C'est là que prennent place les compromis affectant le régime fédéral. Et c'est peut-être une bonne raison pour faire de la conférence fédérale-provinciale une institution suivant une formule écrite constitutionnelle lui attribuant un secrétariat, stipulant sur ses procédures, et renfermant même une disposition en vertu de laquelle des personnes y seraient élues. C'est ainsi que l'on conçoit la Chambre Haute en Allemagne de l'Ouest, la Bundesrat, la chambre régnant les droits. On présumerait que ce rôle serait joué par le Sénat. Ceci pourrait s'appliquer au Sénat en notre pays si on voulait le réformer. Encore une fois, et c'est une réponse à M. Allmand au sujet de la restructuration des frontières provinciales, je ne pense pas que nous devions nous attendre à des réformes politiques massives au Sénat dans un avenir prévisible, surtout sachant—que les nominations y sont—à peu près complètes, n'est-ce pas? On devra donc tirer le meilleur parti possible de ces conférences; mais y a-t-il la moindre raison d'exclure les députés des délégations fédérales?

M. Whelan: C'est mon opinion personnelle, et je l'ai déjà exprimée, et les députés avec qui j'en ai discuté ne m'ont pas dit que j'avais tort, car ils estiment qu'ils devraient y jouer un rôle plus important. Je ne trouve pas que les premiers ministres provinciaux sont très réalistes lorsqu'ils se montrent ici très magnanimes et déclarent que nous sommes tous Canadiens et tous égaux. Mais il n'y aura jamais qu'inégalités tant que nous serons soumis à des lois aussi différentes d'une province à l'autre. Et voilà pourquoi j'ai prononcé ce discours, mon propre discours n° 2 sur la Constitution pour créer un État fédéral constitué de 30 à 40 districts fédéraux. Je n'ai jamais eu que des réponses favorables à ce genre de discours.

J'ai eu l'occasion depuis que je suis député de rencontrer au cours de mes voyages des Canadiens de toutes les couches sociales et ils voulaient tous d'abord et avant tout être Canadiens. Ils ne veulent pas être marqués de l'épithète provinciale ou autre analogue. C'est même vrai du Québec. Je l'ai constaté bien que je connaisse peu le Québec. M. Allmand ne partagera peut-être pas mon avis, mais le premier ministre Bourassa n'a-t-il pas fait sa campagne en faveur du fédéralisme? C'est, de toute façon, l'impression qu'il en donne par ses actions.

M. McWhinney: Oui, et d'un programme d'évolution économique. C'est un des problèmes des conférences fédérales-provinciales. Ceux qui y participent ont chacun leur point de vue. Dans l'ensemble, les provinces, quelle que soit leur idéologie politique, tendent à accorder la plus grande priorité aux questions tarifaires et fiscales. Le gouvernement fédéral, qui exerce un contrôle plus effectif que les provinces en ces matières, se préoccupe plus de faire de ces conférences le forum et l'arène de la réforme constitutionnelle. Vous vous souvenez peut-être

[Text]

tutional change. Do you remember in 1968, when the federal government said, "We want the Bill of Rights on the top of the agenda"? It is remarkable, I think, to look at the congruence of provincial attitudes irrespective of political parties.

• 1725

There was a Lesage-Robarts. I will not say axis, it was an understanding. Their views were very similar: each needed more money. The federal government may have made an error there in its approach to the conferences in not mobilizing more popular support, in not putting more elected people in and keeping them so much a meeting of the graybeards or the wise men with no particular responsibility in political terms other than the Cabinet Ministers. It may have been an error of judgment in the early days of the constitutional conferences but the pattern is established now. It is an expert meeting of expert Ministers—and they are the key Ministers—and their expert advisers.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps this Committee can fill the gap.

Mr. Whelan: I hope so. I polled many people in a deadly sort of fashion by phone to ask them what they had to do with it.

Professor McWhinney: You asked some of the civil servants?

Mr. Whelan: Yes, and I asked some of the Cabinet Ministers and other people and they did not have anything to do with it whatsoever. In one of the large provinces it had not even gone before the provincial Cabinet before it was presented to the federal-provincial conference.

Professor McWhinney: But that is the tendency in all cabinets, including the federal and certainly the main provincial ones. I mention the "kitchen cabinet", where the Prime Minister has the personal advisers, but in every Cabinet, even the formal Cabinet, there are two or three ministers who exercise more power than the others and are consulted and brought in the act. The delegations to these conferences give you the key to power in each province and each government. They are the important people and the key civil servants and it does not seem to matter terribly much which is a minister and which is a key adviser.

Mr. Whelan: Getting back to my first thing where the elected M.P. in Canada, whether he be provincial or federal, has little to do with running the country: the top bureaucrats do it. Even the conferences we had—and I was with a department here for two years as Parliamentary Secretary to the Minister—and I attended, for instance, the North Pacific Fisheries Council. We were the only country that did not send elected representatives to it. I was an elected representative representing the Minister, but Alaska, the State of Washington and others had their Senators and Congressmen; there were Japanese elected people and other countries sent elected representatives just as observers. But we never did because the Canadian bureaucrat thinks he can do it all on his own. He has been in the habit of doing it so long on his own that I do not think he is in touch with the

[Interpretation]

qu'en 1968, le gouvernement fédéral disait: «Nous voulons placer au premier plan la déclaration des droits». Le conformisme des provinces est remarquable sans distinction de parti.

Il y avait l'entente Lesage—Robarts. Ils avaient des vues très similaires, ils voulaient tous les deux plus d'argent. Le gouvernement fédéral peut avoir fait une erreur ici dans son attitude à l'égard des conférences en ne mobilisant pas davantage l'appui populaire et en n'y faisant participer plus de députés et en confiant leurs discussions aux sages, c'est-à-dire des ministres du cabinet. Ceci peut avoir été une erreur de jugement tout au début des conférences constitutionnelles, mais maintenant, le modèle est établi. Ce sont des réunions d'experts entre les ministres principaux qui sont des experts, et leurs conseillers experts.

Le coprésident (M. MacGuigan): Peut-être que ce comité arrivera à combler cette lacune.

M. Whelan: Je l'espère. J'ai sondé beaucoup de gens d'une manière un peu abrupte en leur demandant au téléphone ce qu'ils avaient à voir là-dedans.

M. McWhinney: Vous avez questionné des fonctionnaires?

M. Whelan: Oui. Et j'ai questionné des ministres du cabinet ainsi qu'un nombre d'autres provinces et ils n'avaient rien à voir là-dedans. Dans une ces grandes provinces ils ne s'étaient même pas donné la peine de le soumettre au cabinet provincial avant qu'ils viennent le présenter à la conférence fédérale-provinciale.

M. McWhinney: C'est évidemment la tendance de tous les cabinets, y compris le cabinet fédéral et certainement dans les principaux cabinets provinciaux. J'ai parlé du «cabinet cuisine» où le premier ministre a des conseillers privés, même dans le cabinet formel, il y a deux ou trois ministres qui exercent plus de pouvoirs que les autres et que l'on consulte davantage et qui participent. La délégation à une telle conférence donne au fond la clé du pouvoir dans chaque province. Ce sont les gens importants, les principaux fonctionnaires publics, et il ne semble pas avoir de grande distinction entre qui est ministre et qui est un conseiller principal.

M. Whelan: Pour revenir à ce que j'ai dit plus tôt, le député au Canada, qu'il soit provincial ou fédéral, n'a pas grand chose à voir dans la direction du pays car ce sont les fonctionnaires qui assument ce rôle. Même les conférences que nous avions—et j'ai été membre d'un ministère ici pendant deux ans en tant que secrétaire du ministre—et j'ai assisté au Conseil sur les pêcheries du Pacifique Nord. Nous étions le seul pays qui n'avait pas envoyé de représentants élus, à l'exception de moi-même qui représentait le ministre, mais l'Alaska, l'état de Washington ainsi que d'autres états ont envoyé des parlementaires, des députés. Il y avait des représentants élus du Japon ainsi que d'ailleurs à titre d'observateurs. Mais nous n'en avons jamais envoyé car le bureaucrate Canadien s'imaginerait qu'il peut tout faire tout seul, et il a tellement l'habitude de tout faire sans l'aide de personne

[Texte]

average concept that the average Canadian has of what his elected member should be doing.

Professor McWhinney: Would you be interested in experimenting with elected delegates to these conferences? It is an interesting thought. If the federal government had really intended to produce a new constitution through the medium of the Dominion-Provincial Conferences, I think there was a tactical error in not enlisting more popular support behind its delegates, behind its proposals. On the whole, these have been very conservative conferences, small "c" conservative conferences.

Most of the provincial premiers are very happy with the present constitution. If they are lawyers, and most of them are, they are usually trained in Dicey's school and you say, "Well, a new constitution is continental thinking, the Europeans do this; but it never works out and a viable constitution is one where the practice is there even though nothing is written down. So they have got an instinctive bias against writing new documents and anyway, they know the key thing for them is finance. I do not think the federal government ever really got around to mobilizing public support for the notion of constitutional change.

There is a traumatic shock in changing a constitution. If you make it an experiment in participatory democracy, you sort of start off again. It would have been interesting to have tried that in 1967. It is nobody's fault that it was not tried. We had minority governments at the federal level until 1968. It was very hard to get a consensus with a change of leadership occurring in two of the big parties; we missed a possible opportunity in 1967. There was the right congruence of time and popular attitudes, I think: people were prepared to change things and maybe a more popular base would have worked. In a way, you see, the time-table was dictated: the B & B Commission was still reporting and one was waiting for the preliminary reports before starting the constitutional innovation because one accepted that language rights should be the key issue. I am not at all sure language rights are the major issue even in Quebec.

Mr. Whelan: I could not agree with you more. I think they have come to the conclusion recently that culture is not as important as an old saying they use: "Bread on the table and shoes on the baby". Mr. Chairman, I have talked a long time and have about 50 questions I would like to ask Professor McWhinney, but I will pass now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Whelan. Perhaps you can come back to another meeting at least and get a chance to ask any additional questions of another witness. Mr. Gleave.

Mr. Gleave: I refer to page 17 where the witness states: "...the Dominion-Provincial conferences—has rapidly been taking on all the characteristics of a standing arbitral committee for Federal-Provincial problems;

and goes on to say you would:

...expect further institutionalisation for the Dominion-Provincial conferences, as for example the creation of a secretariat, ...

23003—3

[Interprétation]

que je ne pense pas qu'il ait une idée du concept général du Canadien moyen en ce qui a trait à ce que ses membres élus devraient faire.

M. McWhinney: Seriez-vous intéressé à faire venir des délégués élus à ces conférences? L'idée est intéressante. Si le gouvernement fédéral voulait vraiment produire une nouvelle constitution grâce à ces conférences fédérales-provinciales, cela a été une erreur tactique de ne pas s'assurer d'un plus grand support de la population pour ses propositions et ses délégués. D'autre part, ces conférences ont eu un ton très conservateur.

La plupart des premiers ministres des provinces sont heureux de la constitution actuelle. Si ce sont des juristes, ils sont généralement des disciples de Dicey, et ils considèrent qu'une nouvelle constitution est une idée européenne qui ne fonctionne jamais bien, tandis qu'une constitution viable en est une qui est basée sur la pratique quoique rien ne soit écrit. Ils ont une espèce de prévention contre l'idée d'écrire de nouveaux documents et d'ailleurs, ils savent que ce qui compte ce sont les finances. Je ne pense pas que le gouvernement fédéral a vraiment essayé de mobiliser la participation de la population lorsqu'il s'agit de changer la constitution.

Changer la constitution représente un choc considérable. Si l'on en fait une expérience de démocratie de participation, ce serait recommencer au début. Cela aurait été intéressant à essayer en 1967, mais c'est la faute de personne de ne pas l'avoir essayé puisque jusqu'en 1968, il a été très difficile d'obtenir un consensus car il y avait des gouvernements minoritaires au niveau fédéral. Nous avons manqué peut-être en 1967 une occasion car c'était le moment tout à fait indiqué et les gens étaient préparés à changer les choses et peut-être que si on l'avait fait sur une base populaire, ça aurait marché. En réalité, l'emploi du temps était fixé: on attendait les rapports préliminaires de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme avant d'introduire des innovations parce qu'on acceptait que les droits linguistiques devraient être le problème principal. Et je ne crois pas que ce soit le problème principal même au Québec.

M. Whelan: Je suis tout à fait d'accord avec vous mais je pense que depuis peu, ils sont arrivés à cette conclusion que la culture n'est pas aussi importante que le pain sur la table et l'enfant chaussé, mais j'ai pris beaucoup de votre temps, monsieur le président, et j'ai peut-être 50 questions que j'aimerais poser au professeur McWhinney, mais je laisserai la parole aux autres.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Whelan. Peut-être pourriez-vous revenir à une autre réunion et ainsi avoir une chance de poser d'autres questions à un autre témoin. Monsieur Gleave.

M. Gleave: A la page 17, où le témoin dit:

...que les conférences fédérales-provinciales tentent à devenir un comité d'arbitrage pour les problèmes entre le fédéral et le provincial;

et plus loin on dit:

...et on s'attend à ce que l'institutionnalisation de ces conférences prenne de l'ampleur avec par exemple la création d'un secrétariat...

[Text]

The thing I would like to bring to your attention and see what your opinion is on it is that at the last conference of this nature they discussed the effect of a bill which had been discussed by committee, which had been discussed in the House and which was coming back to committee. The conference recommended in its communiqué certain changes in that bill and the Minister of Agriculture has said before the Committee and in the House that these changes will be proposed by a government member. What I would point out is that the proposed changes are not coming from any of the political parties in the House, neither the government, nor the three opposition parties, but are coming rather from a Federal-Provincial conference. We are going to have proposals for legislation which come not from the House of Commons, but come from a Federal-Provincial conference. That is one point that I would like you to consider.

I have a second point I would like you to consider. I would assume that in your position you are very well aware of the chicken and egg war that has been going on, which has disrupted trade between the provinces. It is significant that the Prime Minister in a statement made to the press shortly after that conference said that his government had no intention of taking this matter to the Supreme Court. It is significant that his Minister appearing before our Committee said, "We do not intend to scurry to the Supreme Court for a decision".

At this point in time it is not the province of Quebec or the Province of Ontario who are seeking to force this matter into the Supreme Court, it is the Province of Manitoba which is one of the smaller provinces and which is seriously disadvantaged by this action. What I am saying and what I am asking you about is that in this sort of a milieu of a federal-provincial participation thing which short-circuits Parliament, I can see the smaller provinces being seriously disadvantaged. They do not have power. If you were going to add northwestern Ontario to the Province of Manitoba and amalgamate Alberta and Saskatchewan, things like this, then maybe you would have, let us say, a conference or, at least, a contest between equals.

I would like you to comment on these two things. First, the action of the Federal-Provincial Conference in actually pushing an amendment to legislation which was then before Parliament and before a committee and, second, the fact that it is a province of Canada that is seeking to force a decision in the Supreme Court so that the federal government will exercise the powers which presumably are its at present under the BNA Act.

• 1735

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gleave, on the second question, perhaps I might ask you just to amplify the facts a little bit for those who may not be quite so familiar. My recollection is that this was begun by action of the Province of Quebec.

A Quebec law created certain problems which has been responded to in Manitoba. Perhaps you could just briefly put this on the record for us.

Mr. Gleave: The Province of Quebec took unilateral action to restrict trade flowing into that province in

[Interpretation]

Ce que je voudrais vous signaler et au sujet duquel j'aimerais savoir ce que vous en pensez, c'est qu'à la dernière conférence de ce genre, on a discuté les effets d'un bill qui avait été discuté en comité et qui avait été discuté à la Chambre et qui avait été renvoyé ensuite au comité. La conférence a recommandé dans son rapport certains changements à ce bill, et le ministre de l'Agriculture a dit devant le comité et à la Chambre que ces changements seraient proposés par un membre du Gouvernement. Ce que je veux signaler c'est que les changements envisagés n'émanent d'aucun des partis politiques à la Chambre, ni du Gouvernement, ni des trois partis de l'opposition, mais ils émanent plutôt d'une conférence fédérale-provinciale. Nous aurons des propositions au sujet de législations qui n'émanent pas de la Chambre, mais qui viendront d'une conférence fédérale-provinciale. Voilà un des points que je voudrais vous voir examiner.

Un deuxième point que je vous soumetts, et je présume que vous êtes très conscient de la guerre des prix au sujet des œufs et des poulets qui a détraqué tout le commerce entre les provinces. Il est caractéristique de voir que le premier ministre dans une déclaration qu'il a faite à la presse peu de temps après cette conférence a déclaré que son Gouvernement n'avait aucune intention de déferer cette question à la Cour Suprême. Il est significatif que son ministre qui a apparu devant notre comité ait dit: «Nous n'avons pas l'intention de nous adresser à la Cour suprême en vue d'obtenir une décision.»

A ce moment-ci, ce n'est pas la province de Québec, ni la province d'Ontario qui cherchent à déferer cette question à la Cour Suprême, mais bien la province du Manitoba qui est une des provinces les plus petites et qui est très désavantagée par ces mesures. Ce que je vous demande, c'est que dans le genre de milieu d'une participation fédérale-provinciale qui court-circuite le Parlement, je vois les plus petites provinces sérieusement désavantagées. Elles n'ont aucun pouvoir. Si vous allez ajouter le nord-ouest de l'Ontario au Manitoba et joindre l'Alberta à la Saskatchewan, peut-être qu'à ce moment-là vous auriez une conférence ou tout au moins une contestation entre égaux.

J'aimerais que vous nous fassiez des remarques sur les deux sujets suivants. Tout d'abord, l'action de la conférence fédérale-provinciale qui amène en fait un amendement à un bill qui était à l'étude à ce moment-là au Parlement et en Comité, et deuxièmement, le fait que ce soit une province du Canada qui cherche à forcer une décision devant la Cour Suprême de façon à ce que le Gouvernement fédéral exerce les pouvoirs qui lui reviennent actuellement en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au sujet de la deuxième question, voudriez-vous développer un peu les faits parce qu'il y en a parmi nous qui ne les connaissent pas très bien. Je pense que c'est la province de Québec qui a commencé... L'adoption d'une loi provinciale au Québec a créé des problèmes et la réaction est venue du Manitoba. Peut-être pourriez-vous nous préciser tout cela?

M. Gleave: La province de Québec a pris une mesure unilatérale au sujet du commerce de marchandises plus

[Texte]

terms of eggs, and this was taken to court on the provincial level. You, as lawyers, would better understand it than I would. Under the initial move I think the decision in the court was that the reaction in Quebec was within the rights of that province.

The Joint Chairman: It was the Quebec court which came to this conclusion?

Mr. Gleave: Right. Manitoba then sought to move in the courts on the same basis, I think. Again—I am sorry; if I am wrong, you correct me—failing to get action at this level it then established a marketing agency and I think it will probably move here. The central thing is the struggle of one of the minor provinces in Canada—in terms of industrial power—its struggle to protect its position in the very sort of a milieu that has been described here.

Mr. Whelan: Could I just say something to that? I hope you do not mind, Mr. Gleave. Quebec has a marketing board for their eggs, too. What Quebec in essence said and I think you are probably aware of it, was, "No eggs shall be marketed in Quebec unless they go through the marketing board, the marketing agency." This is what they said in Ontario, "Well, broilers are in it too." It has created, and this is what I meant earlier, the disparity and inequality that exist between provinces on account of the different types of legislation. That is all.

Professor McWhinney: The constitutional problem Mr. Gleave raised goes to the issue of who should best make policy or decisions in conflicts between the federal government and the provinces. The federal government, and it has nothing to do necessarily with the present Prime Minister's government—the federal government has been showing a tendency to shy away from judicial decision-making in federal conflicts ever since, I think, the offshore mineral rights reference. There is a school of thought I can cite to you over the World Court opinion on the expenses of the United Nations where, if you remember, they said our Russian friends had not contributed properly to the special levies in the Congo. This decision of the World Court was criticized as bringing an element of absolutism into the solution of a problem which otherwise could more easily have been solved by conventional diplomatic methods.

I think since the offshore mineral rights reference the federal government has shown a certain reserve toward using the court to solve great political *cause célèbre*. One could try to make an analogy, I suppose, to the exclusion of the World Court and the Arctic pollution issue, although I do not think the two are really related.

Co-operative federalism tends to stress arbitration by diplomatic methods rather than the legal solution. The legal solution is considered to be a pathological solution. We teach our students in law school that to go to court is a pathological solution of a problem. You may launch the processes and discuss whether you will go to court, but you generally speak and settle out of court. You do not offend people as much, there is more room for give and take.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The point is that the next generation will have lower incomes, I am afraid.

[Interprétation]

précisément des œufs qui entraient dans la province et le cas a été soumis aux tribunaux provinciaux. A la suite de cette démarche, les tribunaux ont décidé, je pense, que les mesures prises par le Québec étaient légitimes dans cette province.

Le coprésident: C'est un tribunal du Québec qui est arrivé à cette conclusion?

M. Gleave: Le Manitoba a essayé de présenter toute la question à ses tribunaux. Peut-être que je me trompe, mais je ne suis pas avocat. Et n'ayant pas obtenu de décision à ce niveau, le Manitoba a alors établi un office de commercialisation. Essentiellement c'est la lutte d'une petite province du Canada, qui se débat pour s'assurer une situation acceptable dans le contexte que nous venons de décrire.

M. Whelan: J'ajouterais que le Québec a établi un office de commercialisation des œufs également. Le Québec, a déclaré qu'il n'y aurait pas d'œufs vendus dans la province à moins qu'ils ne passent par l'office de commercialisation. Et l'Ontario a décidé qu'il en serait de même pour les poulets de grill. C'est ce que je voulais dire quand je parlais de disparité entre les provinces, à cause des différents types de législation.

M. McWhinney: Le problème constitutionnel soulevé par M. Gleave réside dans la question de savoir qui doit trancher les questions lorsqu'il y a conflit entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral n'a pas nécessairement quelque chose à voir avec l'actuel premier ministre. Le gouvernement fédéral a toujours essayé d'éviter les décisions judiciaires en cas de conflit avec les provinces. Il existe un certain nombre de personnes qui croient que les contributions versées aux Nations-Unies par la Russie n'ont pas suffisamment contribué aux opérations au Congo. Et l'on a accusé le tribunal mondial d'apporter un élément d'absolutisme dans la solution du problème qui aurait été plus facilement résolu par la voie diplomatique ordinaire.

Je pense que depuis la question des droits miniers le gouvernement a fait preuve de réserve. On pourra faire une analogie avec l'exclusion des cours internationales au sujet de la pollution de l'Arctique, bien que les deux questions ne soient pas reliées.

Le fédéralisme coopératif tend à utiliser les méthodes diplomatiques, plutôt que les solutions légales qui sont considérées comme des solutions pathologiques. C'est ce que nous enseignons à nos élèves dans les facultés de Droit. On peut très bien avoir recours aux tribunaux, mais on peut aussi s'en passer.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai bien peur que les revenus de la prochaine génération seront moins élevés.

[Text]

Professor McWhinney: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I ask, on the legal aspect of this question, whether the federal government does have actual power to refer a provincial law to the Supreme Court? Certainly it does not normally do this. I have forgotten the terms of the statute, whether it has legal authority even to refer a provincial statute.

Professor McWhinney: Advisory opinion is either an inherent aspect of judicial power or it is not. Once the Supreme Court of Canada crossed the first hurdle of saying that the federal government constitutionally could pass a law asking it to give advisory opinions, that is over and done with, I take it. I do not want to get into issues that might involve lawyer-client relationships here, but I could see very clear grounds on federal constitutional law saying that provincial action of this sort is unconstitutional. I could see arguments the other way, too.

Mr. Gleave: Mr. Chairman, I think the witness understands that I am not really interested in the legal niceties. What I am interested in, or the point I am trying to get an answer to, is that we have here, and I think it has emerged during the time of this government, a divergence of concepts. The one concept is federal-provincial, co-operative federalism. This is the one concept which is being brought forward into the way we are going to run Canada.

• 1740

What I am trying to do is cite two instances, one in which Parliament was short-circuited. It seems to me that if we are going to accept that concept Parliament is more or less permanently going to be short-circuited. I do not think there are going to be two concepts ruling the approach of governing Canada. If we take the Federal-provincial concept, if we take that approach, we will have that approach. If we take the other one that we have 10 provinces and we have a federal government which is supreme, we will have that approach. These are two different approaches.

Professor McWhinney: They could be blended though. I wrote my first book on judicial lawmaking and I made the case as a very young man for the policy-making charge, and I recognize it is a concept that works very well in certain limited circumstances, but it is not capable of universal export. One of the problems of litigation is that you get a decision, yes the federal government has this power, no the federal government has not, or yes, the provincial government has. You lose a lot of time because following the decision new legislation may have to be brought forward and so on. It makes sense in a way from the viewpoint of community decision making, viewing the federal government and the provinces after all as being concerned with the one country, to get them together. If, for example, the federal government by modifying particular laws can get the provinces accord rather than a law case, maybe there is a good deal to be said for it.

The point you make, though, that Parliament is bypassed is well taken, but institutionally perhaps the response should be to bring the thing out into the open. Perhaps then you trend towards either a federal Senate

[Interpretation]

M. McWhinney: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais, à ce propos, demander si le gouvernement fédéral a le droit de soumettre une loi provinciale à la Cour suprême? Il ne le fait pas normalement, et j'ai moi-même oublié les termes de la loi. A-t-il le pouvoir de le faire?

M. McWhinney: Une fois que la Cour suprême a franchi le premier obstacle en disant que constitutionnellement, un gouvernement fédéral pourrait demander son avis, c'est une chose acquise. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais je vois des problèmes et l'on pourrait prétendre qu'une action provinciale de ce genre-là serait inconstitutionnelle. On pourrait aussi soutenir le contraire.

M. Gleave: Monsieur le président, je pense que le témoin comprend. Ce ne sont pas les subtilités juridiques qui m'intéressent. Ce qui m'intéresse c'est d'obtenir une réponse au sujet de l'émergence de concepts divergents. L'un c'est le fédéralisme de coopération que l'on essaie de nous proposer et c'est la manière dont on procèdera sans doute pour diriger les destinées du Canada.

J'essaie de citer deux cas; l'un où le Parlement a été court-circuité. Il me semble que si nous acceptons ce concept, le Parlement sera toujours court-circuité. Je ne crois pas qu'il puisse y avoir deux concepts pour gouverner le Canada. Si nous acceptons le concept fédéral-provincial, nous aurons cet approche mais si nous prenons l'autre à savoir que nous avons dix provinces et un gouvernement fédéral suprême, nous aurons cette autre approche. Ce sont deux attitudes totalement différentes.

M. McWhinney: On pourrait pourtant les amalgamer. J'avoue que j'ai écrit mon premier livre sur un cas de ce genre et je reconnais que c'est un concept qui fonctionne très bien dans un nombre très limité de circonstances mais ne peut pas fonctionner d'une manière universelle. Un des problèmes du litige c'est que vous avez d'une part la décision où le gouvernement fédéral a ce pouvoir ou ne l'a pas et où le gouvernement provincial a ce pouvoir. Vous perdez beaucoup de temps car suivant la décision, une nouvelle loi doit être rédigée. Évidemment, il est intéressant, du point de vue de ceux qui prennent les décisions de voir collaborer les deux gouvernements. Si, par exemple, en modifiant la loi, le gouvernement fédéral peut amener les provinces à accepter sans avoir recours aux tribunaux, c'est une bonne chose.

Toutefois, sur le plan institutionnel, l'idée serait de porter les choses au grand jour. Vous tendez alors vers un sénat fédéral réformé avec des représentants des provinces qui discute de la question de façon parlementaire ou bien vous faites en sorte que vos conférences fédérales-provinciales soient plus représentatives. Il faudrait peut-être élire des délégués à ces conférences.

[Texte]

that is reformed as a provincial rights House with provincial representatives that you debate it in a Parliamentary fashion there, or you try to make your Dominion-Provincial Conferences more representative. Maybe you should have elected delegates to those.

In other words, I think in terms of the decision making there is a great deal to be said for eliminating this old either/or dichotomy that we had in the Constitutional cases really from the eighteen-seventies on until the nineteen forties that either it was one or the other, but it could never be both and you had to test it by a litigation that might take three years. I suspect the Minister of Agriculture may have saved us three years by making modifications in the measure concerned and if the provinces like it, you see, maybe it makes sense generally.

However, the point you make is well taken, it bypasses a Parliamentary role. The response though I think probably then is that it would take you towards using the Senate as a states rights, provincial rights house; more representation there or doing something to make sure the people at Dominion-Provincial Conferences, who make these compromises, are more representative than they now are if you feel they are not representative. What is the relation between a federal cabinet minister and his own party, for example or a provincial premier and his party? If you feel there is something missing here, maybe you should say, "Well bring the Dominion Provincial Conferences into the open, give them a secretariat but have all the meetings public" and perhaps there should be delegates at large elected to them. Should not this sit as a year around body, the Dominion Provincial Conferences? Is there any reason why it has got to be handled so casually at special ad hoc meetings? Maybe it should be permanently sitting... They have this in Austria and Hungary, by the way.

Mr. Gleave: Further to that, Mr. Chairman, what would be the role of Parliament in such a situation? The role of Parliament now is relatively weak in my opinion. I have only been here a couple of years so maybe I am pretty green. Its role is pretty weak; the executive power is very strong, very powerful. The committees are very weak. You only get a thing to the committee when it is referred, other than the estimates. If there is something that is a little bit sticky, as for example, the recent cereals program put out by the Minister in charge of the Wheat Board, if you ask whether that is going to be referred the answer is, "Well, we have no plan to refer it."

When it comes to the really vital things, in my experience, the really vital things which you would like to get down to because they affect the very livelihood of your constituents you, just as often as not, do not get them. So you have a Parliament and a committee system that is pretty weak. It seems to me that if you also introduced this other way, talk about prestige for who would run for a councillor in a city. I do not know who would ever run for a member of Parliament. I may assure the Chairman and the witnesses that I would not. I would go back and get myself aboard some provincial legislature or something if I want to do anything.

Professor McWhinney: Why must your agenda as a committee be controlled by the Cabinet or a Cabinet

[Interprétation]

En ce qui concerne la prise de décisions, il faudrait éliminer cette dichotomie que nous avons eue dans les cas constitutionnels de 1870 à 1940 où c'était l'un ou l'autre mais ça ne pouvait jamais être les deux et où il fallait recourir à des procédures qui pouvaient aller jusqu'à trois ans. Je crois que le ministre de l'Agriculture aurait pu nous épargner trois ans en apportant des modifications à la loi en question et si les provinces l'acceptent c'est un bienfait général.

Toutefois, votre argument est bien valable et je pense qu'il faudrait à ce moment-là, utiliser le sénat comme une chambre des droits d'état ou bien voir à ce que les gens qui font partie des conférences fédérales-provinciales soient plus représentatifs qu'ils ne le sont. Quel lien y a-t-il entre un ministre fédéral et son parti? Ou d'un premier ministre provincial et de son parti? Si vous estimez qu'il y a une lacune vous devriez peut-être dire eh bien! rendons publiques les conférences fédérales-provinciales, que les audiences soient publiques, qu'on leur donne un secrétariat et peut-être devrions-nous élire les délégués à ces conférences. Ne devraient-elles pas siéger à titre d'organismes permanents? Pourquoi doivent-elles être si éphémères. En Autriche et en Hongrie elles sont permanentes.

M. Gleave: Monsieur le président, quel serait le rôle du Parlement dans une situation comme celle dont vous parlez? Son rôle actuellement est relativement faible car à mon avis bien que je n'ai été ici qu'une couple d'années, je manque d'expérience. Il me semble que son rôle n'est pas très important. Le pouvoir exécutif est très fort, a beaucoup de pouvoirs. Les comités sont très faibles. En dehors des prévisions budgétaires, les comités ne peuvent traiter que les questions dont ils sont saisis. Si l'affaire devient délicate comme, par exemple, les programmes relatifs aux céréales proposés récemment par le ministre responsable de la Commission du blé et si l'on demande qu'elle soit renvoyée au comité, la seule réponse que l'on obtienne est la suivante: «Ce n'était pas dans nos intentions».

Quand on en arrive aux questions vitales que vous voudriez pouvoir étudier parce qu'elles concernent directement vos électeurs, la plupart du temps vous ne parvenez même pas à les traiter. Aussi, notre système de comités parlementaires est déficient. Dans cette optique, on pourrait parler de prestige à propos de quelqu'un qui se présente comme conseiller municipal mais qui voudrait poser sa candidature pour être député au Parlement? Certainement pas moi. Si je voulais faire quelque chose d'utile je préférerais faire partie d'une Assemblée législative provinciale.

M. McWhinney: Pourquoi l'ordre du jour de vos comités doit-il être contrôlé par le gouvernement ou les

[Text]

Minister? Why cannot a committee decide it will study something of its own accord?

Mr. Gleave: Mr. Chairman, you have on your right a man who was chairman of a committee for some time and you heard his statements a few minutes ago that committees were not a very effective instrument. You do not get more referred to a committee because of our Parliamentary system. We have not got the U.S. system. We have a Parliamentary system and governments protect themselves against being subject to some pretty unpleasant criticism or some pretty unpleasant publicity. They just do not put things into a committee that is going to give them a tour like the *Bonaventure*.

An Hon. Member: Try and put that one in.

Mr. Gleave: I am not cracking anybody, but I am saying here that that is understandable. I think government members would agree with me.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The technical answer is that the committee does not have the power to consider anything until the matter has been referred to it by the House. Unless the matter's reference to the committee is supported by the government then the odds that it will be referred to the committee are rather small.

Mr. Gleave: Yes.

Professor McWhinney: As I say, the American Congressional committees did not have the powers to conduct inquiries except in aid of pending legislation.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor McWhinney: Nothing more, nothing less, but they took on the extra powers. The first time you do something, the question I answered in relation to Mr. Allmand here, the first time the government ignored the adverse vote on the tax bill in February 1968, the first time it considered ignoring it, it is acting unconstitutionally if it ignores it, but the moment it ignores the adverse vote it is acting constitutionally. It has changed the convention. The constitutional law is different.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor McWhinney: There has to be a first time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Professor McWhinney: Preferably the steps should be relatively small to get away with it.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, if I may Mr. Gleave, you made reference to me as a former committee chairman. One of the things, and Senator Cameron will probably disagree with me but I am just assuming that, that really annoys me is what we have to put up with in House of Commons committees. A straight House of Commons committee is given a clerk that we do not even have anything to say about. You may have, say, Agriculture or Fisheries and he may have no background knowledge of that whatsoever, but he is going to be Clerk of your committee and that is the staff member you have. All I have to do is compare that to the Senate Committee on the Mass

[Interpretation]

ministres du Cabinet? Pourquoi le comité ne peut-il décider de sa propre initiative qu'il étudiera quelque chose?

M. Gleave: Monsieur le président, vous avez à votre droite quelqu'un qui a assumé la présidence d'un comité pendant pas mal de temps et vous avez entendu sa déclaration il y a quelques minutes. Il a dit lui-même que les comités n'étaient pas un instrument très efficace. On ne renvoie pas plus de questions au comité à cause de notre système parlementaire. Nous n'avons pas le système américain, nous avons un système parlementaire et les gouvernements se protègent; ils veulent éviter certaines critiques désagréables et une publicité indésirable. Ils ne vont pas mettre dans les mains des comités des questions qui pourraient leur jouer un tour comme celui du *Bonaventure*.

Une voix: Essayez de la remettre sur le tapis.

M. Gleave: Je ne veux pas me moquer de qui que ce soit mais c'est assez compréhensible. Je crois que les députés de la majorité en conviendront avec moi.

Le coprésident (M. MacGuigan): La réponse sur le plan technique c'est que le comité n'a pas le droit d'étudier une question à moins qu'il n'en soit saisi par la Chambre. Si le gouvernement refuse que la question soit renvoyée au comité, celui-ci n'a que très peu de chance de pouvoir en traiter.

M. Gleave: Oui.

M. McWhinney: Les comités du Congrès américain n'avaient pas le droit de mener des enquêtes, sauf dans le cas des projets de loi à l'étude.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. McWhinney: Rien de plus, rien de moins mais ils se sont attribués des pouvoirs supplémentaires, j'ai répondu tout à l'heure à M. Allmand que la première fois que le gouvernement n'a pas tenu compte d'un vote adverse, en février 1968 à propos du bill sur l'impôt, la première fois qu'il envisage de passer outre, il tombe dans l'inconstitutionnalité mais dès qu'il le fait il agit de façon constitutionnelle, la loi constitutionnelle est différente.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. McWhinney: Il faut un précédent.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. McWhinney: Il faudrait y aller graduellement de préférence.

M. Whelan: Si vous le permettez, monsieur Gleave, vous avez dit que j'ai déjà été président de comité. Ce qui m'ennuie c'est de voir ce que nous devons supporter au sein des comités parlementaires. Dans un comité de la Chambre des communes on vous donne un greffier sans vous demander votre avis. Si vous êtes à l'Agriculture ou aux Pêches on peut vous envoyer un greffier qui n'y connaît rien. Voilà votre personnel. D'autre part, les comités du Sénat des Mass Media ou de la Pauvreté disposent d'un personnel considérable, un personnel compétent. Ils disposent également de pouvoirs très vastes d'enquête alors que les députés se trouvent dans une

[Texte]

Media or the Senate Poverty Committee with a tremendous staff of highly qualified people who are doing this work; where they are really given a lot of authority to probe and enquire and investigate and report and where we, as members, are really put in an impossible position.

Then, when we bring in our committee reports we just recommend. I am saying in my own humble way that our Parliamentary system should be changed so that it gives our committees more authority to do these things on their own. They should be given a budget and as long as they stay within that budget, that is realistic. They should be given the powers to be on their own more, because they are not.

Many people, especially those in Canada who live along side the border, see American TV and see how the committee system runs over there. They do not put that much, how do you say, they do not use their imagination at all. They think, "Well, that is a committee system there, that is how they should be operating in Canada," and why are our committees not doing these things.

As a committee chairman I found it most discouraging as far as recommending things is concerned. Things that we recommended four years ago are coming out as great government statements today, but they could have been done four years ago.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If Mr. Gleave is finished I will let Mr. Gibson ask his supplementary before I ask my questions.

Mr. Gibson: I feel that this Committee has the possibilities of developing along a participatory tack because we not only have witnesses before us, but we are travelling into the provinces and meeting people as well and they are participating.

• 1750

Do you think that this might be a way of getting the people into this constitutional discussion? The way we are doing it—I realize that our report may or may not be accepted by the government, but we have been given the impression that it will be very seriously considered, and will have had the input of not only the members and Senators, but also of a good cross-section of Canada.

Professor McWhinney: Yes. I think we have got two answers we have to make here. If you are going to establish a new constitutional convention on the role of committees, this is the way to do it, because you are acting on what we would call a facultative way. You are not absolutely denying the prerogatives of any other body in asserting or arrogating these new powers to yourself. But you are going a little bit beyond what committees have done, and since I cannot believe anybody will protest, you establish a new constitutional convention then and there.

As for getting people in the act, I do not think we are ever going to get a transformed constitution without having popular participation in the process. It perhaps would have been a mistake to have adopted—I think it was suggested at the federal-political level in 1967-1968, a constituent assembly—it might have been the wrong time to have done it then because no consensus clearly had emerged then, no new federal consensus. We may be

[Interprétation]

situation à peu près impossible. En outre, lorsque nous présentons nos rapports nous ne faisons que des recommandations.

A mon humble avis, le système parlementaire devrait être modifié pour permettre aux comités de faire certaines choses indépendamment de la Chambre; on devrait leur accorder un certain budget dans des limites raisonnables et leur permettre de se débrouiller tout seuls tant qu'ils ne dépassent pas leur budget. Il faudrait leur accorder une certaine autonomie, ce qui n'est pas le cas, à l'heure actuelle.

Bon nombre de Canadiens, surtout dans la région frontalière, suivent les émissions de la télévision américaine et peuvent juger du système de comités aux États-Unis. Ils ne font pas appel à leur imagination et se disent: «Voilà un vrai système de comités, c'est cela que nous devrions faire au Canada», et pourquoi nos comités ne le font-ils pas?

En tant que président de comité, les recommandations me décourageaient énormément. Des recommandations d'il y a quatre ans sont présentées comme de grandes découvertes du gouvernement alors qu'elles auraient pu être mises en œuvre il y a quatre ans.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si M. Gleave a fini, la parole est à M. Gibson pour une question supplémentaire. Après quoi, je poserai mes questions.

M. Gibson: Je crois que le comité a la possibilité de mettre au point une certaine formule de participation, car non seulement nous accueillons des témoins mais nous voyageons dans les provinces et nous rencontrons des gens qui, eux, participent.

Croyez-vous que ce serait peut-être une façon d'amener les gens à participer au débat sur la constitution? Je me rends compte que notre rapport pourra peut-être ne pas être accepté par le gouvernement. On nous a laissé entendre qu'il serait étudié très sérieusement et qu'il n'entraînera pas seulement la participation des députés et des sénateurs, mais d'une bonne partie de toutes les classes de la société canadienne.

M. McWhinney: Si nous voulons établir une nouvelle convention sur la constitution, sur le rôle des comités, c'est la façon de procéder; car vous n'allez pas à l'encontre des prérogatives d'un autre organisme en vous prévalant de ces nouveaux pouvoirs, mais vous dépassez un peu ce qu'ont fait les comités jusqu'ici, et puisque je ne crois pas que personne aille protester, vous êtes en train de créer une nouvelle convention sur la constitution.

Pour ce qui est de la participation populaire, je doute fort qu'on arrive à transformer la constitution sans elle. Il aurait peut-être été erroné d'adopter une assemblée constituante en 1967-1968, comme cela avait été proposé par les politiciens fédéraux, si je me souviens bien; en effet, sur le plan fédéral, tous ne s'entendaient pas sur les problèmes principaux. Nous sommes plus prêts d'une entente, nous pouvons donc peut-être prendre ce risque et aller de l'avant; il faudrait cependant faire participer la population, sans quoi le changement sera indirect et moins rapide.

[Text]

close to that now and therefore maybe we can take the risk and go ahead, but I think you have got to get people involved. Otherwise, all you are going to get are these rather slow indirect methods of change and you miss a good deal of the excitement and the therapeutic value of constitutional change, if that is the way you make it, by this indirect quiet way of constitutional custom and convention.

Mr. Gibson: We are getting out and meeting people like the Indians and the Métis. Twenty of us actually were up there and talking to them, and it leaves a lasting impression in our minds, and when we are deliberating on northern affairs and things, and Indian rights, we cannot help but have some of the good rub off.

Professor McWhinney: It is exhausting of course, physically. I sit on a Royal Commission on another matter, and you know there is nothing more wearing than the public hearing, with the necessity for keeping one's attention alive. You understand why judges find their life very tiring. They have to pay attention all the time. Sustaining attention for two or three hours is very difficult. But I do not think there is any doubt. A Royal Commission said that 50 per cent of its function is public education, and I think this is true. This is true of the projection of the backbencher into the committee role. It is involvement of people.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand has another supplementary question.

Mr. Allmand: I have a supplementary question with respect to the matter raised by Mr. Gleave and commented on by Mr. Whelan. I disagree with them that we do not have powers as backbenchers. We have the powers, in effect, but we do not use them. The reason why we do not use them is that too many members of Parliament really do not want to be legislators, but they want to be in the executive and they court the Prime Minister, number one, and number two, they fear the Prime Minister's right of dissolution. But they have the power. If the members of Parliament decided that they wanted to send X, Y and Z to committee, they could vote it through in the House of Commons, but they do not. They bow, not because they have to, but because they are playing politics in their own right with the executive. But to say we do not have the power is not correct.

Legally, we have the power. We could defeat the government tomorrow if we decided to. We could obstruct. We could do whatever we wanted to. The only thing is that too many of us are just afraid that the Prime Minister is going to dissolve the House on the issue, or too many of us do not look on ourselves as legislators, and Professor McWhinney brought this to the fore. He says Senator Fulbright is happy being a legislator. To reach his position in the United States system is reaching the top of your position as legislator, but too many Canadians run for Parliament not because they are interested in being legislators, but because they want to be Ministers. I think that is wrong. That is why I would like to see the system shaken up quite a bit to correct that.

• 1755

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, this is true. I think one would have to have a considerable adjust-

[Interpretation]

M. Gibson: Nous rencontrons la population, les Indiens et les Métis. Nous avons eu l'occasion de dialoguer avec eux. Ceci crée une impression permanente dans nos esprits et lorsque nous traitons des Affaires indiennes, des droits des Indiens, nous savons de quoi il s'agit.

M. McWhinney: C'est très éreintant, évidemment. J'ai siégé à certaines commissions royales et je puis vous dire que rien n'est pas fatigant que les audiences publiques, car il faut s'intéresser constamment à la question. Vous savez pourquoi les juges trouvent leur travail si difficile. Ils doivent s'intéresser à la question constamment et prêter une attention soutenue pendant trois ou quatre heures; c'est extrêmement difficile. La Commission royale a dit que 50 p. 100 de son travail consiste à faire l'éducation de la population. C'est vrai également du rôle du député d'arrière-ban au sein du Comité. Il doit essayer de faire participer la population.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand aurait une autre question supplémentaire.

M. Allmand: Ma question supplémentaire fait suite à la question posée par M. Gleave et mentionnée par M. Whelan. Je ne suis pas d'accord que nous n'avons pas de pouvoirs en notre qualité de députés d'arrière-ban. Nous disposons des pouvoirs, mais nous ne nous en servons pas. La raison pour laquelle nous ne nous en servons pas c'est que bien des députés n'ont pas le désir de légiférer. Ils veulent faire partie de l'exécutif et ils font la cour au premier ministre. De plus, ils craignent que le premier ministre ne se serve de son pouvoir de dissolution.

Ils ont le pouvoir nécessaire. Si les députés voulaient envoyer un tel député ou un autre à un comité, ils pourraient le faire.

Nous disposons des pouvoirs nécessaires. Nous pourrions renverser le gouvernement dès demain si nous voulions le faire. Nous pourrions faire de l'obstruction; toutefois, trop d'entre nous redoutent que le premier ministre ne convoque une élection. Trop d'entre nous ne considèrent pas comme des législateurs. C'est ce que M. Whinney a fait ressortir. Certains diront que le sénateur Fulbright est heureux d'être un législateur. Aux États-Unis c'est le sommet d'une carrière mais trop de Canadiens lorsqu'ils deviennent députés ne souhaitent pas devenir des législateurs; ils veulent plutôt devenir des ministres. Je voudrais que ce système soit transformé et qu'on puisse arriver à améliorer cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, c'est vrai. Il faudrait modifier le rôle du député, en termes de traitements,

[Texte]

ment of the role of the private member in terms of salary, office facilities and so on before a member is satisfied to rest as a legislator. However, I agree with you that this could well be a priority of parliamentary reform. Mr. Whelan?

Mr. Allmand: If you had the power—I wanted to make that clear.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, I have been a member for eight years and I have run in four elections in eight years. I am saying that Mr. Allmand has suggested that I am not a legislator. I challenge my record against his any time, any day and as being an outspoken legislator, too, when I run in these elections. I am not afraid to run in another election tomorrow, but I know what elections do to our country. They do not provide stability. If you had an election every time you send in a committee report. They run back to the House and say they are defeated and are going to have another election. This could happen every six months in Canada under our present parliamentary system and nobody in his right cotton picking mind wants anything like that. As far as that goes, you can have a non-confidence vote on every committee report that comes in, and under our system today that is what in the hell you would have as far as I am concerned and as far as many members are concerned. He knows as well as I do what is done around here when a committee report comes in contrary to government policy as far as that goes.

Professor, you were saying we set a precedent by that vote of non-confidence. We are right back to where we were before that vote was taken. The Cabinet and many members of Parliament feel that we still have to follow the old policy that we are a majority government and we are going to all vote in line. This has not changed at all as far as I am concerned. That was changed maybe in the early spring of 1968, and I thought it was a proper thing, but we have never done it since then.

Professor McWhinney: The precedent that they must resign having been defeated on a tax bill went out the window completely as far as Canada is concerned and probably as far as all English-derived parliamentary systems are concerned with that decision.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps I may take us now finally to a less directly political subject, the Senate. You have mentioned this several times in the course of your remarks and you also bear down on the issue in your paper. In the prepared paper you refer to the possible role of "a restructured Senate based on the abolition of the principle of nominee Senators and its replacement by a system of election of Senators." And then you say:

...either elections of an indirect character through the provincial legislatures or else direct popular elections on the American and Australian federal models.

I would like to follow this up in terms of your own great personal experience with all of these legislatures, the American which is pretty well-known to all of us here, but more particularly with regard to the Australian and the German which, I suspect, most of us are not quite so familiar with. Would you refer to the method of

[Interprétation]

des services de bureau mis à sa disposition avant qu'un député ne soit disposé à devenir législateur. Je suis d'accord avec vous qu'il s'agit là d'une priorité dans la réforme parlementaire. Monsieur Whelan?

M. Allmand: Si vous en avez le pouvoir c'est ce que je veux préciser.

M. Whelan: Je suis député depuis huit ans, je me suis présenté comme candidat à quatre élections en huit ans. M. Allmand a laissé entendre que je ne suis pas un législateur, je le mets au défi de prouver le contraire. Je n'ai pas peur des élections et je suis prêt à me représenter demain mais je sais que les élections n'amènent pas la stabilité dans le pays. Si vous deviez avoir une élection chaque fois qu'il y a un problème au Comité et ceci pourrait arriver tous les six mois en vertu du système parlementaire actuel aucune personne gavée de bon sens ne voudrait que cela se produise.

Personne ne voudrait qu'il y ait un vote de non-confiance à la suite de chaque rapport de Comité et d'après le système actuel c'est ce qui pourrait se produire. Le député sait aussi bien que moi ce qu'on fait ici lorsqu'un comité adresse au gouvernement un rapport qui n'est pas conforme à sa politique.

Vous disiez que nous avions établi un précédent par ce vote de non confiance, nous nous trouvons au même point qu'auparavant. Le Cabinet et bien des députés estiment qu'il faut tout de même respecter la discipline de parti et voter en conséquence. Ceci n'est pas différent du tout selon moi, il y a peut-être eu un changement au printemps de 1968 et j'ai pensé que c'était une chose excellente mais nous n'avons jamais rien fait depuis ce moment-là.

M. McWhinney: Mais le précédent selon lequel ils devaient donner leur démission après avoir été défaits à l'occasion d'un bill fiscal a été entièrement aboli, au Canada tout au moins et selon toute probabilité pour tous les régimes parlementaires de tradition britannique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela nous amène à un sujet peut être moins directement politique, la question du Sénat. Vous en avez parlé à plusieurs reprises depuis le début de votre exposé et vous avez également insisté là-dessus dans votre texte. Vous avez parlé du rôle que pourrait jouer un Sénat restructuré fondé sur l'abolition du principe de la désignation des sénateurs et de son remplacement par un système d'élection. Vous avez dit:

soit des élections indirectes par les législatives provinciales soit des élections directes par vote populaire comme aux États-Unis et en Australie...

Vous connaissez très bien les systèmes en question, le système américain qui nous est assez familier mais particulièrement le système australien et le système allemand que nous ne connaissons pas aussi bien.

Diriez-vous que la méthode de sélection des sénateurs allemands est une élection indirecte par l'entremise des législatures provinciales?

[Text]

selection of German Senators as an election of an indirect character through the provincial legislatures?

Professor McWhinney: In the German system the provincial legislatures each elect a number of members of the *Bundesverfassungsrecht* Senate by indirect election. The House votes, and three emerge in the case of less populated provinces, four, in the case of others.

The Australian system is a popular election. It had one basic defect in that the House had six senators from each state or province and they held office for six years, but they were elected at alternate elections, so you would have elected three at a time. The membership has been expanded to 10 per state or province, so 5 are elected at a time. There is a tendency when you elect five senators to vote a party ticket, whereas if you elect a single senator by direct election, as you do in the United States, you do get a public personality and you do get the encouragement which would certainly reverse the problem mentioned here. You get a man who is in office for six years.

• 1800

The German system depends really on the government establishing its priorities, the provincial government. If it has three people, it selects the three it wants. The Australian system used to depend on the party selecting the nominees and they were often ciphers. Three were elected. You would select A, B and C, who might otherwise be unknown. It really became meaningful only when a three-party system emerged. A break-away party from the socialist party on religious lines started contesting elections and holding the balance of power, and it was found in those cases that people did start voting for the senator as a man.

Then you have the American system. I honestly do not think, short of being president, that there is any more important office than the United States senator, where I think it is a state-wide election, and the fact that it is a single election normally, unless you are filling an emergency term when the other senator, the second senator in the state, died. I think it is the electoral system that does it.

The German system gives you a better representation of the narrow state of provincial interest. You can imagine if Mr. Robarts or Mr. Bourassa were choosing senators, they would very faithfully reflect current attitudes of the government. But if you elect a senator at large, he has his own constituency. He is a very powerful man. He is a very independent man. He has his own personality. This is why a Fulbright has power.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): But surely there is a very great difference in the results, depending on which system of election you use. If, for example, we were to recommend a senate of a German character, where the senators were selected by election of the provincial legislatures—would these be candidates from within the legislatures?

Professor McWhinney: They can be from outside. They are normally from within the legislature. Yes, the difference is considerable. In the German case you are getting a sort of dominion-provincial conference as we now know it in Canada. You are getting the type of people

[Interpretation]

M. McWhinney: Dans le système allemand, chaque législature provinciale élit un nombre de membres du *Bundesverfassungsrecht* par élection indirecte. La Chambre vote et sélectionne trois représentants pour les provinces les moins peuplées, quatre dans le cas des provinces plus peuplées.

En Australie il y a élection populaire. Le défaut de base c'est que la Chambre compte 6 sénateurs de chaque district qui sont élus à tour de rôle pour 6 ans; on en élit trois à la fois. Il y en a maintenant 10 par état ou province, et cinq dis-je, qui sont élus à la fois. Il y a tendance lorsque vous éliez cinq sénateurs, à voter selon les consignes du parti alors que si on élit un seul sénateur par élection directe comme on le fait aux États-Unis, à ce moment-là vous avez une personnalité bien connue, vous obtenez le genre d'encouragement qui réglerait le problème que l'on a mentionné et vous avez quelqu'un qui occupe son poste pendant six ans.

Le système allemand dépend des priorités établies par le gouvernement provincial. S'il est nécessaire de choisir trois personnes, il choisit les gens qu'il veut. Dans le système australien, le parti choisissait les candidats; ils étaient élus. Un troisième parti est entré en ligne de compte. A ce moment-là, on a commencé à voter pour la personnalité du sénateur.

Il y a également le système américain. Je ne crois pas qu'il existe de poste plus important que le poste de sénateur aux États-Unis, à l'exception de la présidence. Il s'agit d'une élection dans tout l'État. Je crois que c'est le système électoral qui donne ce résultat.

Le système allemand vous donne une meilleure représentation de l'état des intérêts régionaux. Vous pouvez imaginer ce qui se passerait si M. Robarts ou M. Bourassa choisissait les sénateurs, ils représenteraient fort bien l'attitude du gouvernement. Toutefois, si le sénateur est élu par la population, c'est un homme très indépendant et puissant qui a sa personnalité et sa circonscription propres.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les résultats dépendent du système que vous employez pour l'élection du sénateur. Si à ce titre nous recommandions—comme dans le système allemand—que les sénateurs soient choisis par l'élection des législatures provinciales, est-ce que ce serait des membres des législatures provinciales?

M. McWhinney: Ils peuvent venir de l'extérieur. Ils proviennent habituellement de la législature provinciale. Dans le cas du système allemand, il s'agit d'une sorte de conférence fédérale-provinciale comme au Canada. Les gens qui assistent à cette conférence représentent la

[Texte]

who go to the dominion-provincial conference. They reflect the provincial wills. In the American case you are getting a countervailing power to the plebiscitarian executive power.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, but in addition to that, surely an upper house which is selected by the indirect selection by the legislatures would not have any power in the normal legislative processes of the federal government. Surely the ordinary piece of legislation would not be submitted to that body, but only very special kinds of legislation.

Professor McWhinney: Well, it is a review house. I mean, it is rare here. After all, in any of the English-derived parliamentary systems for the upper house to initiate legislation is rare. It is a review house, so what you do get is the consultation with the House.

The German constitution mentions consultation as a requirement, but it would exist even without the constitutional requirement of consultation. If the upper house is a review house, you are bound to consult with it, which means that you consult the provincial interest. You do just what Mr. Gleave was talking about. If you are the Minister of Agriculture and you are doubtful about your constitutional power, you talk to the provincial representatives in the upper house beforehand.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): But they have no legal power.

Professor McWhinney: They have a power of review, and they have power of sending a measure back.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What happens if they send a measure back?

Professor McWhinney: It is not a strong body, so their powers for overriding it, so to speak—veto or suspension veto by two-third majority by special majorities—but what happens is that to avoid the delays and to avoid the necessity of getting a two-third majority—and in Germany that is a rather unusual situation, granted the close party divisions—you consult a lot.

You also, by the way, as a federal government, place a lot of emphasis on the provincial elections of getting your own party in. You notice Willy Brandt was testing his policy on Russia last week-end at the Hesse elections, whereas here, as you know, it is often not an advantage to have your own party in office at the provincial level. They are often more of a nuisance than a help. But in Germany obviously, in a states-rights house, you have to bend your energies to getting your own people in.

The American thing is different, though. It is countervailing power. The President is the plebiscitarian figure, the man on horseback. In political science that is a term for it. But he is the man who has the direct public mandate that you set up in opposite power to him. He also has the political support of popular election, but in a more regionally based constituency.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Have you considered the possibility of a German-like upper house which had no legislative power whatsoever...

Professor McWhinney: Limited review power.

[Interprétation]

volonté des provinces. Aux États-Unis, il s'agit d'une contrepartie à la Chambre des représentants.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, mais en plus, les sénateurs n'auraient donc pas de pouvoir au sein du gouvernement fédéral? Les mesures législatives ordinaires ne seraient pas présentées à cette Chambre, il ne s'agirait que de lois spéciales.

M. McWhinney: Ce serait presque un conseil de révision; il y aurait processus de consultation avec la Chambre. Dans tous les systèmes parlementaires qui découlent du système anglais, il est rare que la Chambre haute ou le Sénat introduise les projets de loi.

La Constitution allemande exige la consultation, mais il y aurait révision sans consultation. Si le Sénat s'occupe de la révision, on va le consulter et donc s'occuper des intérêts provinciaux et c'est ce que mentionnait M. Gleave. Si vous êtes ministre de l'Agriculture et que vous doutez de vos pouvoirs constitutionnels, vous vous adressez d'abord à vos représentants provinciaux à la Chambre haute ou au Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ils n'ont pas de pouvoirs légaux.

M. McWhinney: Ils ont le pouvoir de réviser et de renvoyer une mesure législative.

Le coprésident (M. MacGuigan): Qu'est-ce qui se passe s'ils renvoient une mesure législative?

M. McWhinney: Ce n'est pas un organisme très fort. Les pouvoirs ne sont pas absolus, mais afin d'éviter les délais et la nécessité d'obtenir une majorité des deux tiers, et en Allemagne c'est assez rare, on va beaucoup consulter.

Le gouvernement fédéral insiste également beaucoup sur les élections provinciales, afin de faire élire les membres du parti. Comme vous le savez—il n'est pas toujours avantageux que le même parti soit au pouvoir au niveau provincial. Mais en Allemagne, il faut réussir à faire élire son parti.

La situation est différente aux États-Unis; c'est un pouvoir de contrebalance. Il s'agit d'un plébiscite. Le président reçoit directement le pouvoir du public, mais il s'agit d'une circonscription plus régionale.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous songé à la possibilité d'une Chambre haute comme dans le système allemand qui n'aurait aucun pouvoir législatif...

M. McWhinney: Un pouvoir limité de révision...

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): ...which would be consulted only with respect to the matters now considered by federal-provincial conferences here in Canada, and which would not have any role in the ordinary legislature?

Professor McWhinney: I think we are more likely to get this. If there was any change in the Senate in Canada, the political realities are more likely to come that way. I think that could be relatively easily achieved with appropriate pension rights for existing nominee senators.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, but then would the Senators have anything to do?

Professor McWhinney: The review role.

• 1805

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If they considered only matters which now come before federal-provincial conferences. Really it was only the continuance of the provincial conference.

Professor McWhinney: No, they are considering federal legislation.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, I was suggesting they would not. They would not have any role whatsoever in the ordinary legislative process.

Professor McWhinney: That would be too limited, I think. I do not see why a provincial rights house should not act with a sort of time-determined suspensive veto. What is the objection to it?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The counterpart might be that you suggest that the federal parliament have a role in the legislative process in the provinces?

Professor McWhinney: That could be suggested. In fact happens because in West Germany the federal government is bending its energies always to get its own men elected in the provincial houses. The provincial role is bigger in so many respects, so you try to get a correlation between the federal party and the provincial party.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I see.

Professor McWhinney: So it does in fact happen as a matter of law and action.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan?

Mr. Whelan: I have a supplementary. On page 16, you say:

...and I would think that the greatly enhanced prestige of such a reconstituted Senate would act as an immense attraction for the best talent in the country to present itself to Senate elections.

Do you mean you do not think we have the best talent in the Senate in the country at the present time?

Professor McWhinney: I think it is an inference one might make from this. I think there are many able people in the Senate, but I do not see the Senator Percys there or the Senator Fulbrights, I do not even see—what is his name—the Senator Buckley.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): ...et qui ne serait consulté qu'en rapport aux questions étudiées lors des conférences fédérales-provinciales et qui n'aurait donc aucun rôle à jouer dans la législature ordinaire?

M. McWhinney: Je crois que c'est probablement ce qui va se passer s'il y a un changement au sein du Sénat du Canada. Ce serait relativement facile d'y arriver.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, mais alors les sénateurs auraient-ils quelque chose à faire?

M. McWhinney: Ils pourraient s'occuper de la révision des mesures législatives.

Le coprésident (M. MacGuigan): S'ils ne devaient étudier que les questions qui sont présentées lors des conférences fédérales-provinciales. Il ne s'agissait, en réalité, que de la continuation de la conférence provinciale.

M. McWhinney: Ils étudient également la loi fédérale.

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, je ne le crois pas. Ils n'auraient pas de rôle dans le processus législatif.

M. McWhinney: Ce serait trop restreint à mon avis. Je ne vois vraiment pas pourquoi la Chambre provinciale n'aurait pas le pouvoir d'exercer un droit de veto. Quelle objection y aurait-il?

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous proposez en contrepartie que le Parlement joue un rôle en matière législative dans les provinces?

M. McWhinney: On pourrait toujours proposer cela. C'est ce qui se passe, car en Allemagne de l'Ouest, le gouvernement fédéral tente fortement de faire élire des représentants de son parti dans les provinces. Le rôle provincial est plus important et il faut établir un rapport entre les partis fédéraux et les partis provinciaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, je vois.

M. McWhinney: Ça se produit donc légalement et en pratique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Whelan?

M. Whelan: J'ai une autre question complémentaire. A la page 16, vous dites:

...et je crois que le prestige ainsi grandement rehaussé d'un Sénat réformé pourrait attirer les gens les plus compétents à se présenter pour occuper des postes du Sénat.

Voulez-vous dire que le Sénat ne compte pas les gens les plus compétents du pays?

M. McWhinney: C'est une conclusion valable. Je crois qu'il y a bien des gens compétents au Sénat mais je ne m'imaginais pas voir là les sénateurs Percy, Fulbright, et même pas le sénateur Buckley.

[Texte]

Mr. Whelan: The Senate, as the Chairman knows is a very, how do you say, *hot subject* with me. One of the things I read about the American Senate is that it has far bypassed or surpassed the idea it was set up with, it is a governing body. Now, the Congress was supposed to be the governing body.

Professor McWhinney: It has the longer terms.

Mr. Whelan: But it was not ever supposed to have that.

Professor McWhinney: The title was more honorific. The moment you call somebody Senator, you put him on a slightly higher pedestal . .

Mr. Whelan: That annoys us too.

Professor McWhinney: . . you give him a grey beard and grey hair.

Mr. Whelan: And you call him honourable.

Professor McWhinney: Yes. It is a longer term, a higher salary. Under the United States Constitution, it has more powers than the lower house. For example, it has the powers to reject treaties. It must confirm treaties that the President makes. It votes on nominations of the Supreme Court. It has a lot of powers, the United States Senate, and they were there from the beginning. I think it was always intended to be powerful.

It really is the classic separation of powers. The President and cabinet are the executive. The Senate and the House are not the executive; they are the legislative arm and they should be separate and independent. You normally did not envisage a transition from the Senate to the presidency. This is a relatively modern conception and it has not occurred so very often anyway if you look at—I think of Senator Truman becoming President, any other presidents in modern times. Kennedy and Johnson by succession yes, but if you go through the big group it was usually the governorship that brought the man. You go through, Wilson, Taft came in from the cabinet; Roosevelt came in from the governorship; Harding was a senator; Coolidge was a governor; Hoover was a cabinet minister; Roosevelt was a governor and so on. It was anticipated it would be separate and this is the attraction of it. It is much better to be a senator the three or four terms than to be Secretary of State for three years, as Dean Acheson said. Once you are Secretary of State, you have no future. You have a glorious past, your record of Secretary of State, but if you do your job properly you will never be elected anywhere. That is perfectly true.

Mr. Whelan: I think many members of Parliament have strong reservations about ever electing a Senate here, or ever giving our Senate any more authority because we do not want them to have that, as long as they are appointed.

Professor McWhinney: Suppose you were in the Senate yourself?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That has been suggested.

[Interprétation]

M. Whelan: Le Sénat, monsieur le président, est un sujet qui me touche de près et une chose que j'ai lue au sujet du Sénat américain, c'est que c'est un organisme qui gouverne. Or c'est le Congrès qui était supposé être le corps dirigeant.

M. McWhinney: Son mandat est plus long.

M. Whelan: Mais il n'était supposé avoir un tel mandat.

M. McWhinney: Le titre était plus honorifique. Dès qu'on nomme quelqu'un sénateur, il voit son prestige légèrement rehaussé.

M. Whelan: C'est ce qui nous ennuie aussi.

M. McWhinney: . . . et se voit porter une barbe grise et des cheveux gris.

M. Whelan: Et vous l'appellez honorable.

M. McWhinney: Oui. La durée est plus longue et le salaire est plus élevé. En vertu de la Constitution des États-Unis le Sénat a plus de pouvoirs que la Chambre basse. Il a le pouvoir de rejeter les traités. Il doit ratifier les traités signés par le président. Il doit voter au sujet des nominations à la Cour Suprême. Le Sénat américain dispose donc de pouvoirs considérables et il était là depuis le début. Je crois qu'on a voulu implicitement lui conférer ces pouvoirs.

Il s'agit en réalité d'une séparation classique des pouvoirs. Le Président et le Cabinet détiennent le pouvoir exécutif. Le Sénat et la Chambre ne représentent pas le pouvoir exécutif, ils représentent l'élément législatif. Les deux éléments doivent être séparés et on n'avait pas prévu de transition entre le Sénat et le président. C'est un concept assez moderne, et de toute façon ça ne s'est pas produit souvent, si vous considérez des cas comme celui du Sénateur Truman devenu président, ou d'autres présidents des temps modernes. Oui, Kennedy et Johnson qui lui a succédé, mais si vous considérez tout le groupe, c'était après le poste de gouverneur que l'on accédait à la présidence. Wilson et Taft, étaient des membres du Cabinet; Roosevelt occupait un poste de gouverneur; Harding était sénateur, Coolidge était gouverneur; Hoover était ministre du Cabinet. On s'attendait à ce que ce soit distinct et c'est ce qui rendait l'affaire plus fascinante. Aux dires de Dean Acheson, il vaut beaucoup mieux être sénateur, trois ou quatre fois, que d'être secrétaire d'État pendant trois ans, car une fois que vous êtes secrétaire d'État, vous n'avez plus d'avenir. Vous avez un passé plein de gloire en tant que secrétaire d'État, mais si vous faites un bon travail, vous ne serez jamais élu. Et c'est parfaitement vrai.

M. Whelan: A mon avis, nombreux sont les députés du Parlement qui ne verraient pas d'un bon œil l'élection d'un Sénat ici ou de voir notre Sénat disposer de plus de pouvoirs car aussi longtemps que les sénateurs sont nommés, nous n'aimerions pas les voir détenir ces pouvoirs.

M. McWhinney: Si vous étiez au Sénat vous-même?

Le coprésident (M. MacGuigan): On l'a déjà suggéré.

[Text]

Professor McWhinney: Reverse the role, suppose you were elected to the Senate.

Mr. Whelan: If I were elected I would think I was a parliamentarian.

Professor McWhinney: Carry this thing to its logical conclusion—the power of dissolution which is peculiar to the parliamentary style system. Suppose there is a six-year term, six years is a lot of time, and you can take the long view. Some of the agonizing decisions that we have had to make in recent years lend themselves to short-range popularity or unpopularity, but six years is enough time to write off the Viet Nam war.

• 1810

Mr. Whelan: Are the Australian senators not elected for longer than six years?

Professor McWhinney: No. It is six years.

Mr. Whelan: Is there not some senate that is eight years? Is it Brazil?

Professor McWhinney: It could well be. The Australians almost took a copy in this of the American Senate. It did not work out quite the same way because they had the multiple. They had only six states, so you could not have a Senate of 12 members. Too much would depend on the casual death. So they gave each state six senators, and following the American system, they staggered election—half elected at one election and half at the next. You ended up with three.

It is a little difficult if in Illinois you are voting between Smith and Stevenson. Suppose you are voting between Smith, Jones and Robinson, and Stevenson, O'Brien and Sullivan, let us say. You know the first couple, but you do not know so many.

So the Australian Senate became a cipher until you got the third party in, and a single vote separating among 60 senators when they expanded to 10 to a state, a single vote, 31-29. So you got some of the best.

One of my contemporaries—a very active politician—is a leader in the Senate. It is a career, you see. It has prestige now. It is not quite the American Senate yet.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would really like to ask Dr. McWhinney to give us a treatise on both of the senates that we have been discussing, the Australian and the German, but at this hour it is already well past six o'clock. I think I have no alternative but to adjourn the meeting.

I would like, however, before doing so, to express our warm thanks to Professor McWhinney for his presentation to us today. He has been willing to talk freely and frankly. He has surveyed both the national and the international scene, and I think that he has made a very great contribution to the work of this Committee. He has directed us into a number of concepts which we probably have not seen in a similar context before, and we are very grateful to him for his appearance. Thank you, Dr. McWhinney.

Professor McWhinney: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

M. McWhinney: Supposons le contraire. Disons que vous étiez sénateur.

M. Whelan: Si l'on m'élisait sénateur, j'agisrais quand même en tant que parlementaire.

M. McWhinney: Apportons cette affaire à sa logique conclusion, c'est-à-dire les pouvoirs de dissolution prévus au sein du système parlementaire. Disons six ans, c'est une période de temps assez longue et nous avons dû prendre des décisions très pénibles au cours des dernières années. Six ans, c'est assez long pour faire oublier la guerre du Vietnam.

M. Whelan: Les sénateurs de l'Australie sont-ils là pendant plus de six ans?

Le professeur McWhinney: Non, six ans.

M. Whelan: Au Brésil, n'est-ce pas huit ans?

Le professeur McWhinney: Je crois que l'Australie a copié le système américain, mais ça n'a pas fonctionné très bien.

L'Australie n'a que six états et ne peut donc avoir que 12 sénateurs. Je crois qu'on a accordé à chaque état, six sénateurs et on élit trois sénateurs à chaque fois.

C'est un peu différent en Illinois, car vous devez voter à ce moment-là entre Smith et Stevenson et d'autres. Vous connaissez les deux premiers, et vous ne connaissez pas les autres. Le Sénat australien est devenu presque anonyme jusqu'à l'avènement de ce troisième parti. Il y a 10 sénateurs par état.

Un de mes contemporains, politicien très actif, est leader du Sénat. C'est un poste qui a du prestige, mais ce n'est pas encore le Sénat américain.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais demander au docteur McWhinney de nous donner un aperçu de la question, mais, il est déjà plus de six heures. Il va falloir lever la séance.

Avant de le faire, je désire remercier très sincèrement le professeur McWhinney qui est venu témoigner devant nous aujourd'hui. Il nous a parlé de plusieurs sujets, tant sur le plan national que sur le plan international. Il a apporté beaucoup au travail de notre Comité. Il nous a présenté certaines idées que nous n'avions peut-être pas évaluées dans les mêmes termes auparavant. Nous le remercions très sincèrement d'être venu témoigner.

Le professeur McWhinney: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est levée jusqu'à l'appel du président.

APPENDIX "D"

Quebec and non-Quebec elements in the Canadian constitutional revolution.

Statement to the Joint Senate and House of Commons Committee on the Constitution.

Thursday, November 12th, 1970.

By Dr. Edward McWhinney, Q.C., Professor of Law, McGill University, Montreal.

The issue of constitutional change in Canada—the reshaping and re-writing of the old positive law of the constitution so as to accord with the radically new political and social realities of the last third of the century—has inevitably been overshadowed by the deepening crisis of Quebec and French Canada's relations with the rest of Canada. The priority given to the Quebec issue by the Federal Government, and also to a considerable extent by other Provincial Governments—most notably Ontario—is both understandable and also politically justifiable. However, constitutional reform in Canada has always had two faces—the one being the response of English-speaking Canada to the new demands and aspirations from French Canada emerging in the wake of the "Quiet Revolution" in Quebec, and the other the general issue of the modernizing and restructuring of the constitution to meet the dramatically different conditions of the Post-Industrial society that we are now living in. While in some respects, perhaps in many respects, the "Quebec" and the general Canadian constitutional law exigencies may coincide, they are not necessarily the same; and in certain respects the wise community response to the one may call for a rather different set of governmental-institutional patterns and relationships than those seemingly rendered logical and inevitable by the other.

If I may turn now to the strictly "Quebec" aspect of constitutional change in Canada, one would have to say that, in the three years now since the Canadian Centennial Year, the Quebec issue has polarised to the point where the "intermediate" constitutional options that we were all talking about three years ago—enthusiastically in the case of Quebec spokesmen, but perhaps rather less willingly and essentially as a matter of political necessity in the case of the Federal government and spokesmen of various of the English-speaking Provinces—that is, Associate State status for Quebec, and also Special Constitutional Status, have by now long since disappeared into history. There is, of course, no particular point in losing sleep over the past. The twin concepts, and they are indeed closely interrelated, of Associate State status and Special Constitutional Status, had been developed by Premier Jean Lesage's constitutional advisors in the early 1960's, as a method of accommodating surging Quebec nationalism within the basic framework of Canadian federalism by producing, in effect, a federalism that would be decentralized beyond then current English-speaking (in Quebec and Gaullist terms, "Anglo-Saxon") demands and expectations; but decentralized (and this would be the basis on which it might be politically acceptable to English-speaking Canada) only in relation to Quebec. On this basis, the trends manifested in Canada, and indeed in all the classical federal systems, under the impact of the government imperatives of the two World Wars and

APPENDICE «D»

Les facteurs intérieurs et extérieurs au Québec de la révolution constitutionnelle canadienne.

Déclaration au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

Le jeudi 12 novembre 1970.

Présentée par le Docteur Edward McWhinney, c.r., professeur de Droit, Université McGill, Montréal.

La question de la réforme constitutionnelle au Canada, qui consiste à refaçonner et à récrire l'ancienne loi constitutionnelle afin de tenir compte du radicalisme des nouvelles réalités politiques et sociales du dernier tiers du siècle, n'a pas manqué d'être éclipsée par la crise de plus en plus forte qui existe au Québec et au Canada français à cause de leurs relations avec le reste du pays. La priorité que le gouvernement fédéral et, dans une large mesure, d'autres gouvernements provinciaux dont en particulier l'Ontario, ont accordée à la question du Québec est tout à fait compréhensible ainsi que parfaitement justifiée sur le plan politique. Cependant, la réforme constitutionnelle au Canada a toujours revêtu deux aspects. L'un est constitué par la réponse des Canadiens anglophones aux nouvelles demandes et aspirations du Canada français apparues dans le sillage de la «Révolution tranquille» au Québec. L'autre naît du problème général que pose la modernisation et la restructuration de la Constitution, afin de tenir compte des conditions extrêmement différentes de la société post-industrielle dans laquelle nous vivons. Bien que sous certains aspects, peut-être nombreux d'ailleurs, les exigences juridiques de la Constitution «québécoise» et de la Constitution canadienne générale puissent coïncider, elles ne sont pas nécessairement les mêmes. D'une certaine façon, la solution sage que peut apporter la communauté à certains peut avoir pour conséquence la nécessité d'établir des liens et des types de gouvernements et d'institutions assez différents de ceux qui sembleraient logiquement nécessaires et inévitables pour les autres.

Permettez-moi d'en revenir à l'aspect strictement québécois de la réforme constitutionnelle au Canada. Il faudrait dire qu'au cours des trois années qui se sont maintenant écoulées depuis l'année du Centenaire, la question du Québec s'est cristallisée à un point tel que les options constitutionnelles «intermédiaires» dont nous parlions il y a trois ans ne constituent plus depuis longtemps que des phénomènes historiques. A cette époque, on parlait de donner au Québec un statut d'état associé ainsi qu'un statut constitutionnel spécial. Les porte-parole du Québec faisaient preuve d'enthousiasme alors que le gouvernement fédéral et les porte-parole des diverses provinces anglophones mettaient peut-être un peu moins d'empressement et considéraient la question comme étant essentiellement une nécessité politique. Rêver sur le passé ne présenterait bien entendu que peu d'intérêt. Ce sont les conseillers constitutionnels du premier ministre, Jean Lesage qui, au début des années 60, ont élaboré ces concepts jumeaux, et en réalité étroitement liés, du statut d'état associé et du statut constitutionnel spécial. Il s'agissait d'une méthode permettant de faire entrer le nationalisme québécois dans le cadre fondamental du fédéralisme canadien en instaurant, en fait, un fédéralisme

the great economic depression of the late 1920's and early 1930's, of concentration of decision-making as to social and economic planning in the central government, could continue so far as relations between the Federal government and the English-speaking Provinces were concerned; but, conversely, relations between the Federal government and Quebec could expect to become more consciously pluralistic in terms of community policy-making in social and economic matters.

I had occasion, in the early 1960's, to study these particular Quebec proposals from afar and I was troubled, as many other public lawyers from English-speaking Canada were troubled, by the high-level abstractness of the propositions formulated in support of the new status demands for Quebec, and the lack of concrete definition in terms of precise, secondary principles that could be immediately utilisable in problem-solving. Our question, then, was, "What does Quebec want?"; and it was, indeed, a question that I raised in my evidence before the Laurendeau-Dunton Commission in 1963-4. By the middle 1960's, my interest in Associate State status and in Special Constitutional Status had become more immediately professional, rather than academic, because I was viewing the proposals now also from the viewpoint of a government constitutional advisor. Putting to one side the impreciseness of the Quebec status proposals, study of comparative law and the experience of other multi-racial or multi-lingual countries indicated that a condition of Special Status for one or more constituent units or Provinces of a federal state was by no means unique; that it had in fact existed before in other federal systems; and that it had worked reasonably satisfactorily, the inconveniences being in terms of the extra complexity of community decision-making and being presumably balanced by extra public acceptance among national or linguistic minorities within the state of the advantages of continuing to live within the existing federal union. In a word, I suppose we could all have managed to live with the "intermediate options" if it had ever become politically necessary to accept them. The effect, however, of the events since the Centennial Year in 1967 has been that the basic issues within Quebec and in Quebec-Ottawa relations have polarized. We are left, in effect, with a strongly centralist, "federalist" position on the one hand; and a strongly centrifugal, separatist-inclined position on the other, the intermediate constitutional options having disappeared into history and those people who originally sponsored them or supported them having disappeared with them too.

As things now stand, therefore, it is most unlikely that the shape of constitutional change in Canada in the foreseeable future will produce a condition, within the existing federal framework, where, in effect, Quebec is given special rights and privileges of a constitutional law-based character in relation to the other, English-speaking Provinces. The Provinces, in this sense, are all going to be treated as one, for better or for worse. The federalism that emerges may or may not be more centralized than it now is; but there is no way for Quebec to obtain special constitutional rights and privileges in comparison to the other, English-speaking Provinces, other than presumably by the "pathological" option of leaving the existing Canadian federal system altogether.

If, as indicated, the constitutional aspirations of the "Quiet Revolution" in Quebec for some sort of special

décentralisé malgré les demandes et les aspirations des anglophones ou, pour utiliser un terme québécois et gaullois, des «Anglo-Saxons». Mais cette décentralisation n'interviendrait cependant que dans les relations avec le Québec, unique moyen de la rendre politiquement acceptable aux yeux des Canadiens anglophones. De cette façon, la tendance qui est apparue au Canada ainsi que dans tous les régimes fédéraux classiques sous l'influence des impératifs gouvernementaux dus aux deux guerres mondiales et de la grande dépression économique des années 1920 et 1930 ainsi que de la concentration du pouvoir exécutif du gouvernement central pour la planification économique et sociale, pourrait survivre en ce qui concerne les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces anglophones. Cependant, à l'inverse, les relations entre le gouvernement fédéral et le Québec pourraient revêtir un aspect volontairement pluraliste, dans le domaine de la politique communautaire, sur les questions économiques et sociales.

Au début des années 1960, j'ai eu l'occasion d'étudier de loin ces propositions particulières du Québec. J'ai été assez étonné, comme bien d'autres avocats canadiens anglophones, devant le haut niveau d'abstraction des propositions formulées pour appuyer les demandes du Québec en vue d'obtenir un nouveau statut, ainsi que par l'absence de définitions concrètes des principes secondaires précis que l'on pourrait utiliser immédiatement pour résoudre le problème. Nous nous sommes alors posé la question: «Que désire le Québec?» Et, en vérité, c'est une question que j'ai soulevée lorsque j'ai témoigné devant la commission Laurendeau-Dunton en 1963-1964. Vers le milieu des années 1960, je me suis intéressé au statut d'état associé et au statut constitutionnel spécial d'une façon plus professionnelle qu'académique car j'étudiais alors ces propositions sous l'angle d'un conseiller constitutionnel d'un gouvernement. Si l'on met de côté la précision des propositions de statut du Québec, une étude comparée des lois et de l'expérience d'autres pays multiraciaux ou multi-lingues a révélé que cette question d'un statut spécial en faveur d'une ou plusieurs parties ou provinces d'un état fédéral n'était en aucune façon nouvelle. En fait, cela a déjà existé dans d'autres régimes fédéraux. Ce système a fonctionné de façon satisfaisante malgré les inconvénients créés par l'extrême complexité du pouvoir décisionnaire communautaire, inconvénients probablement contrebalancés par le fait que les minorités nationales ou linguistiques du pays acceptent beaucoup mieux l'avantage que constitue le fait de demeurer au sein du régime fédéral. En un mot, je pense que nous aurions pu nous arranger pour vivre avec les «options intermédiaires» si, politiquement, il avait été nécessaire de les accepter. Cependant, les événements qui se sont passés depuis l'année du Centenaire, en 1967, ont eu pour effet de cristalliser les problèmes fondamentaux du Québec et des relations Québec-Ottawa. D'un côté, nous avons une position qui, en fait, est fortement centralisatrice, «fédéraliste»; par ailleurs, existe une position fortement centrifuge et à tendance séparatiste, les options constitutionnelles intermédiaires ayant été reléguées dans l'histoire et ceux qui, à l'origine, les avaient parrainées ou appuyées ayant disparu en même temps qu'elles.

C'est pourquoi, pour aussi longtemps qu'on puisse le prévoir et dans l'état actuel des choses, il est fort improbable que le genre de modification constitutionnelle qui aura lieu au Canada produise une situation telle que, dans le cadre fédéral actuel, le Québec reçoive des droits

status arrangements for Quebec have now been frustrated, it remains to say that a great deal of original and constructive thinking on public law and government in general and on federalism in particular, has emerged from the dialogue in Quebec. The Quebec proposals for constitutional change were oriented, of course, to the immediate political issue of securing recognition of Quebec's interests and aspirations in comparison to the other English-speaking Provinces. A lot of these Quebec proposals involved radical re-structuring of existing federal constitutional machinery, and in some cases of joint, or "mixed", federal-provincial constitutional machinery; and some of these Quebec proposals, since they were designed to correct institutional conditions or arrangements that happen to be obsolete also in terms of the special needs of the Post-Industrial Society in general, have a general constitutional significance going well beyond the immediate Quebec crisis.

I propose, therefore, to turn now to the second aspect of the current constitutional crisis in Canada, and to direct my attention to the constitutionalism of the Post-Industrial Society.

I would foresee the constitutional structure of the earlier, Industrial Society that is now *passé* in Canada, as needing to be strengthened in the following important respects, to meet the special needs of the Post-Industrial Society that we are now living in.

First, in the area of executive power, I think it is highly desirable and also inevitable that we should seek to strengthen executive power at both the Federal and at the Provincial levels. Whatever its merits in other times and in a blander, less troubled environment than our society of today, the British-inherited parliamentary executive is a little too inhibiting of community decision-making processes; a little too burdensome in the pressures and the sheer weight of time that it imposes on executive decision-makers, to be able to continue very much longer without substantial modifications. We can notice the trends already in Ottawa to establish a personal secretariat around the Prime Minister—to borrow a term from President Hoover, a Presidential "kitchen cabinet"—existing separately from and parallel to the regular cabinet, and reporting directly to the Prime Minister and having personal access to him at all times. In some respects, the Prime Minister's personal secretariat seems today to have more effective political power and more concrete influence on governmental decision-making than the regular cabinet. If there is, in fact, a "parallel power" in Canada today, I think it is much more likely to be found here than in any "shadow government" of "responsible citizens" supposedly put forward as a provisional, emergency *régime* for Quebec during the recent October days. The trend that we have already seen, at the federal level, of emancipating federal cabinet ministers from the British-inherited obligation of being present for substantial periods of their working day in Parliament on the chance of answering questions, is bound to be continued and accentuated. Taken to its logical conclusion, I suppose it really points eventually to the separating of the cabinet altogether from the legislature, making the cabinet ministers Prime Ministerial nominees of an expert or specialist character, selected from outside the legislature. I think you are familiar enough with the controls on the cabinet in the United States, or in those parts of Europe where the cabinet is separate and distinct from the legislature, and so we may not need to go into detail here.

et des privilèges spéciaux revêtant un caractère juridique basé sur une constitution à l'égard de ses relations avec les autres provinces anglophones. En ce sens, les provinces seront toutes traitées de la même façon, pour le meilleur ou le pire. Le fédéralisme qui en résultera peut être ou ne pas être plus centralisé qu'il ne l'est aujourd'hui. Cependant, il est impossible d'accorder au Québec des droits et des privilèges constitutionnels spéciaux par rapport aux autres provinces anglophones si ce n'était sans doute au moyen de l'option «pathologique» consistant à abandonner complètement le système fédéral canadien actuel.

Si, comme on l'a souligné, les aspirations constitutionnelles qui ressortent de la «révolution tranquille» au Québec quant à des dispositions statutaires spéciales en faveur de cette province ont été frustrées, il n'en reste pas moins vrai que le dialogue engagé avec le Québec a donné naissance à de nombreuses opinions originales et constructives sur la loi et le gouvernement en général ainsi que sur le fédéralisme en particulier. Les propositions de modifications constitutionnelles du Québec tendaient bien sûr à régler immédiatement la question politique de la reconnaissance des intérêts et des aspirations du Québec par rapport aux autres provinces anglophones. Nombre de ces propositions du Québec impliquent une restructuration radicale de la machine constitutionnelle fédérale actuelle et dans certains cas de la machine constitutionnelle fédérale-provinciale. D'autre part, ces propositions ont une portée constitutionnelle générale qui s'étend bien au-delà de la crise québécoise actuelle étant donné qu'elles avaient pour but de corriger les conditions et les accords institutionnels désuets du fait des besoins nouveaux qui apparaissent dans la société post-industrielle en général.

Permettez que j'envisage maintenant le second aspect de la crise constitutionnelle actuelle du Canada et que je me penche sur le phénomène constitutionnel dans la société post-industrielle.

A mon avis, la structure constitutionnelle du début de la société industrielle, qui est maintenant du domaine du passé au Canada aurait besoin d'être renforcée sur les points suivants afin de tenir compte des besoins spéciaux de la société post-industrielle dans laquelle nous vivons aujourd'hui.

Premièrement, en ce qui concerne le conseil exécutif, je pense qu'il est très souhaitable en même temps qu'inévitable que nous cherchions à renforcer le pouvoir exécutif, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Quels que furent ses mérites en d'autres temps et dans une société plus paisible et moins troublée que la nôtre, le pouvoir exécutif parlementaire hérité de la tradition britannique est un peu trop gênant pour le pouvoir décisionnaire de la communauté. Il est également un peu trop lourd à cause des pressions et des délais qu'il impose aux personnes chargées de prendre une décision, pour qu'on puisse continuer à l'utiliser très longtemps sans y apporter de substantielles modifications. Et nous pouvons constater que déjà, à Ottawa, on a commencé à créer un secrétariat personnel dans l'entourage du premier ministre ou, pour emprunter un terme au président Hoover, un «kitchen cabinet» présidentiel. Ce cabinet existe indépendamment et parallèlement au cabinet officiel et fait directement rapport au premier ministre qu'il peut contacter personnellement à tout moment. A certains égards, il me semble que le secrétariat personnel du premier ministre possède

But quite apart from the present, incipient trend, at the level of the Federal government in Ottawa, away from the traditional forms and practice of the parliamentary executive—which may be regarded really as an example of constitutional change through what Dicey called developing constitutional custom and convention, (meaning, here, practice long-continued without substantial public objection or effective protest on the part of those affected by it)—the issue of the presidential executive has been widely discussed in Quebec, in the latter days of the Lesage government, and particularly under Daniel Johnson's government. These seemed to be, then, a considerable degree of favour in Quebec, in the principle of having cabinet ministers separated from the legislature, although the precedents and models invoked in support of this tended to be Continental European, rather than American.

As a counter-vailing power however to this expansion and strengthening of executive power in Canada, whether it be at the Federal or the Provincial level, we should reasonably expect to see a strengthening of legislative power, in other and rather more sophisticated ways. I am personally an admirer of the rôle of the United States Congress and the important powers exercised by its Committees, whether House Committees or Senate Committees or even joint committees, in the gathering of information and evidence in aid of pending legislation, and in the scrutinising and review of the executive decisions through public hearings. An important feature of the Congressional Committees is the significant rôle in such Committees given not merely to the government party but also to members from minority parties. I have the feeling that a good deal of the latent, and sometimes openly expressed, dissatisfaction of back-benchers in the Federal parliament in Ottawa—particularly, perhaps, the very able group of non-ministerial members from the present government party in Ottawa—could be removed if all this available talent could be absorbed into a meaningful Committee system. But a meaningful Committee system requires Committees with sufficient funds to hire their own research staff and their legal counsel, with independent facilities for travel, and with sufficient prestige and independence to involve a certain degree of permanence and continuity in their work. To make the system work, the rôle of the Committee chairman, or even a Committee member, has to be sufficiently attractive for a Congressman to be known occasionally to prefer to remain in that rôle rather than to take on, for example, a cabinet post itself. This situation may seem strange in a Canadian context, but there are examples in the United States of senators who have turned down cabinet appointments because they preferred to remain in what they think is a more vital, continuing political arena,—as Committee chairman, or Committee deputy-chairman operating in a key area of policy such as defence or foreign affairs. These particular changes in the rôle of the back-benchers, or private, non-Ministerial members of Parliament could be achieved very easily, without any need for formal constitutional amendments; where, by comparison, the changes in executive power already referred to, might require constitutional amendments, so far at least as they involved separating the cabinet from the legislature, (though this need has been questioned in Quebec).

As a third point, I would envisage the constitutionalism of the Post-Industrial Society as being restructured to

aujourd'hui plus de pouvoirs politiques réels et une influence plus concrète sur les décisions du gouvernement que le cabinet officiel. S'il existe en fait aujourd'hui un pouvoir parallèle au Canada, je crois qu'il est plus raisonnable de le chercher là que dans un quelconque gouvernement parallèle de citoyens responsables qui, du moins le suppose-t-on, a été créé pour servir de régime d'urgence provisoire au Québec au cours des récents événements d'octobre. Au niveau fédéral on a déjà constaté la tendance qui consiste à libérer les ministres du Cabinet fédéral des obligations héritées de la tradition britannique et qui les obligent à être présents au Parlement pendant une longue partie de leur journée de travail afin de répondre aux questions éventuelles. Cette tendance ne peut que persister et s'accroître. Si cette tendance aboutit à son terme logique, j'ai l'impression qu'elle entraînera éventuellement la séparation des cabinets de la législature de sorte que les personnes nommées dans les cabinets des ministres et des premiers ministres seront des experts ou des spécialistes, choisis en dehors de la législature. Je pense que vous connaissez suffisamment les contrôles exercés sur les cabinets aux États-Unis ou dans ces pays d'Europe où le cabinet est séparé et distinct du système législatif. Nous n'aurons donc pas besoin d'entrer dans les détails à ce sujet. Mais laissons de côté la tendance nouvelle actuelle, qui apparaît au niveau du gouvernement fédéral à Ottawa, loin des formes et des habitudes traditionnelles de l'exécutif parlementaire que l'on peut considérer comme un exemple des changements constitutionnels par l'intermédiaire de ce que Dicey appelait la création de coutumes et de conventions constitutionnelles (soient des moyens utilisés depuis longtemps sans objections majeures du public ou de protestations réelles de ceux qui en sont affectés). Le Québec a beaucoup discuté de cette question de l'exécutif présidentiel à la fin du gouvernement Lesage et en particulier sous le gouvernement de Daniel Johnson. Il semble que le Québec soit très en faveur du principe d'un cabinet de ministres distinct de la législature, bien que les précédents et les exemples invoqués pour appuyer cette tendance soient issus d'Europe continentale plutôt que d'Amérique.

Pour contrebalancer cette extension et ce renforcement du pouvoir exécutif au Canada, tant au niveau fédéral que provincial, nous pourrions raisonnablement nous attendre à un renforcement du pouvoir législatif d'une façon différente et plus raffinée. Personnellement, j'admire le rôle du Congrès des États-Unis et les pouvoirs importants qu'exercent ces comités, que ce soit des comités de la Chambre des communes ou du Sénat ou même encore des comités mixtes lorsqu'ils réunissent des renseignements et des témoignages afin d'aider à l'élaboration de mesures législatives et de soumettre les décisions de l'exécutif à un jugement et une étude grâce à des réunions publiques. Une des caractéristiques importantes des comités du Congrès est le rôle important qu'accordent ces comités non seulement au parti du gouvernement mais également aux membres de partis minoritaires. Je pense que l'on pourrait éliminer une bonne partie du mécontentement latent et quelquefois ouvertement exprimé des députés de l'arrière-banc au Parlement fédéral à Ottawa et en particulier des membres qui ne font pas partie des ministres au sein du parti gouvernemental actuel à Ottawa, si l'on faisait intervenir les talents disponibles dans un système de comité important. Cependant, pour établir un système de comité intéressant, il faut que ces derniers aient des crédits suffisants pour

recognize the dominant rôle in community policy-making—because certainly the main problems of the contemporary Post-Industrial Society lie there—of the great urban concentrations. It is a feature of post-World War II constitutionalism to recognize the new and augmented rôle of the city, and if you know the constitution of West Germany you will know that three of the great cities of West Germany have Provincial status. They are, in fact, city-states with all the power and prestige that goes with a regular federal governmental unit rather than a purely municipal system of government. It is perhaps stating the ideal, rather than the immediately practicable, to envisage a restructuring of Canadian federalism so as to separate, for example, Montreal and Toronto and Vancouver from their relatively conservative hinterlands and to establish them on their own as independent city-Provinces within the federal system. But anything that could tions dans le rôle des députés de l'arrière-banc ou des encourage and assist trends in this direction would be, I think, an improvement in terms of ultimate community decision-making. And although I would not want to enter into an appraisal of the political merits or otherwise of the Drapeau-Trudeau direct, bilateral cooperation and consultation during the recent crisis in Quebec in October, it is a fact that the key political decision-making tended to occur at these two levels of government, the Federal level and the city level, with a tendency to bypass the Provincial level of government.

As a fourth point, I do envisage a continuing and in some respects very substantial, devolution or decentralization of decision-making in the Post-Industrial Society in matters involving social policy and cultural and educational matters. I think we all have to recognize the central paradox with the modern Post-Industrial Society, of the coexistence at the same time, of strongly centripetal and centrifugal strains in community government. The largely inevitable centripetal tendencies, in terms of defence and foreign policy and economic planning for Canada, have been obvious enough for some years now. One may note here that the main lines of our defence and foreign policies and our basic economic policies have been conditioned and in the end largely determined, by events outside Canada; and indeed they can hardly be viewed in other than Continental (Canada and the United States) rather than in purely Canadian terms. The markedly centripetal character of decision-making in these—what might be called key—areas of community policy-making is clear, and it is not going to be corrected in our lifetime. On the other hand, the alienation and disaffection which is so much part and parcel of the modern Post-Industrial Society seems best able to be countered, in a strictly governmental context, by consciously trying to turn back policy-making—in areas outside the key areas of defence, foreign policy, and economic planning—to the local units, and this means either the Provinces or the cities. I think the new, consciously centrifugal emphasis in modern community decision-making in the social and cultural fields is necessary to counter-balance the anonymity and remoteness, and the seeming arbitrariness and sheer lack of human feelings, of modern government. Putting it in contemporary Canadian political terms, Participatory Democracy in the Post-Industrial Society does seem to require a consciously pluralistic, decentralized approach to government in every area in which this is still feasible, which seems to

avoir leur propre personnel de recherche et leurs conseillers juridiques ainsi que des facilités de voyage et un prestige, assortis d'une liberté suffisante qui pourrait résulter dans une certaine continuité de leur travail. Pour que le système fonctionne, le rôle du président du comité, ou même d'un simple membre, doit être suffisamment attirant pour qu'un membre du Congrès en vienne à préférer rester dans cette fonction plutôt que de choisir un poste au sein du Cabinet. Peut-être cette situation semblera-t-elle étrange dans un contexte canadien mais on connaît aux États-Unis des exemples de sénateurs qui ont délaissé des nominations au Cabinet parce qu'ils préféreraient être présents dans ce qui à leur avis constituait une arène politique plus importante, en qualité de président ou de vice-président d'un comité dont l'attribution était un domaine-clé de la politique comme, par exemple, la défense ou les affaires étrangères. Ces modifications dans le rôle des députés de l'arrière-ban ou des membres du Parlement qui agissent à titre personnel sans faire partie du Cabinet ministériel pourraient être réalisées très facilement sans pour autant qu'il y ait besoin d'élaborer des amendements officiels à la Constitution. Au contraire, les modifications aux pouvoirs exécutifs dont nous avons déjà parlé nécessiteraient des amendements constitutionnels dans la mesure où ils appliquent une séparation du Cabinet de deux systèmes législatifs, bien que le Québec ait mis en doute cette nécessité.

Troisièmement, il faudrait envisager la restructuration du caractère constitutionnel de la société post-industrielle, et reconnaître le rôle prépondérant des grandes agglomérations urbaines dans l'élaboration de la politique communautaire: les principaux problèmes de la société post-industrielle contemporaine viennent de là. C'est une des caractéristiques de l'aspect constitutionnel de la période d'après-guerre que de reconnaître la prépondérance nouvelle de la grande ville. D'après la constitution de l'Allemagne de l'ouest, trois des grandes villes du pays possèdent un statut provincial. En fait, on les considère comme des cités-états avec tout le pouvoir et le prestige qui accompagnent une entité gouvernementale fédérale, plutôt qu'une simple administration municipale. C'est faire preuve de plus d'idéalisme que de réalisme que d'envisager la restructuration du fédéralisme canadien de telle façon, qu'on pourrait séparer par exemple Montréal, Toronto et Vancouver de leur milieu relativement conservateur, pour en faire des villes indépendantes avec un statut provincial au sein même de la Confédération. Mais tout ce qui pourrait encourager et stimuler les efforts permettant d'y parvenir constituerait, à mon avis, une amélioration dans l'élaboration de la politique communautaire. Bien que je ne veuille pas porter de jugement sur la valeur politique des entretiens Drapeau-Trudeau, la coopération bilatérale et les consultations qui ont eu lieu au cours de la récente crise au Québec en octobre dernier, il faut reconnaître qu'il y avait une certaine tendance à prendre les décisions aux niveaux fédéral et municipal, et ainsi à écarter le niveau provincial.

Quatrièmement, je prévois une décentralisation continue et, sous certains aspects, assez généralisée du pouvoir décisionnaire dans la société post-industrielle dans les domaines de la politique sociale, de la culture et de l'éducation. Il faut, je crois, reconnaître le paradoxe principal de notre société post-industrielle moderne, soit la coexistence simultanée de très fortes tendances centrifuges et centripètes presque inévitables, lorsqu'on parle de politique de

me to mean every area other than defence and foreign policy and economic planning.

As a fifth point, and in line with the emphasis already placed on the need to produce more decentralization in community policy-making and the need to promote a greater participation and involvement of the citizen in community decision-making, the Post-Industrial Society must look to the fundamentals of the electoral process itself. I do believe that situations such as we have seen demonstrated in Quebec in the Provincial elections of April 1970 when a government is formed with an overwhelming majority of seats in the legislature but with 45 per cent of the popular vote, and where the most powerful dissenting voice with almost a quarter of the popular votes achieve only seven seats in a House of 108 members, are undesirable and ultimately dangerous. Apart from the superficial impression given of the lack of fairness in the electoral processes, it does produce a direct encouragement to the younger, more activist elements to participate in community decision-making by way of direct action—in the streets or elsewhere—rather than by operating through the normal political processes. To do him credit, the new Quebec Premier, Mr. Bourassa, recognized this problem immediately after his election in April, 1970, for he at once announced his interest in re-examining the electoral system in Quebec and perhaps experimenting with a system of proportional representation. The situation in Quebec is by no means unique in terms of elections under the English parliamentary system, and it is extremely likely to occur in any situation where you have more than two main parties competing for popular votes. An even more striking example, I suppose, would be the Montreal City elections in October, 1970, when Mayor Drapeau's party swept in with almost 95 per cent of the vote at the polls. Though the recorded popular vote was thus overwhelmingly for the mayor, and he in fact swept all 52 of the city seats, a good deal of the electorate seem to have stayed away, whether in the belief that it was a waste of time to use this particular arena for their political energies or not. I would seriously recommend a study of Continental European systems of proportional representation in the legislature—either the complete proportional representation system or so-called *scrutin de liste*, or else a modified system, on the West German model, where, in effect, half of the seats are decided by proportional representation, and half on a regular geographical constituency basis, such as we have in Canada. The advantage of the *scrutin de liste* approach is that it gives a certain continuity to party representation in the legislature and thus avoids the injustice so often seen in political processes where a hard-working member or even cabinet minister may be suddenly defeated in his seat and go out of public life altogether. On the other hand the *scrutin de liste* system does tend to lend itself to control of the legislature and legislative representation by the reigning party bureaucracy in each political party; and so perhaps the modified, West German, approach is the better one.

As a sixth point, I believe that the Post-Industrial Society requires certain basic reforms of the administrative processes, and although I suspect that this part of my statement goes a little beyond the competence of this present Committee on the Constitution, and is more relevant perhaps to the work of that earlier Committee, on administrative law reform on which your co-Chairman, Dr. MacGuigan served, I will make a few general com-

la défense nationale, ou des affaires extérieures et de planification économique pour le Canada, sont évidentes depuis plusieurs années. Il y a lieu de noter ici que les lignes maîtresses de nos politiques de défense et de relations extérieures, ainsi que les lignes de conduite fondamentales dans le domaine de l'économie, ont été conditionnées et finalement fortement déterminées par les événements se produisant à l'étranger. Bien entendu, il est très difficile de les envisager autrement que du point de vue continental (Canada et États-Unis) plutôt que du point de vue strictement canadien. Le caractère fortement centripète du pouvoir décideur dans ces domaines qu'on peut facilement qualifier de pierre angulaire des politiques adoptées au sein de la communauté ne fait aucun doute et ne saurait être modifié par notre génération. Par contre, l'aliénation et la désaffection qui caractérisent si bien notre société post-industrielle semblent les plus faciles à éliminer dans un contexte strictement gouvernemental. Pour ce faire il faudrait laisser aux organismes locaux, donc aux provinces ou aux municipalités, le pouvoir de prendre les décisions dans les domaines autres que la défense, la politique extérieure et la planification économique. Je crois que l'accent nouveau que l'on met sur le caractère centrifuge du pouvoir de décision de la collectivité moderne sur les aspects sociaux et culturels de la société est nécessaire pour contrebalancer l'anonymat, l'éloignement et l'absence parfois arbitraire mais très réelle de sentiments humanitaires du gouvernement moderne.

Dans le contexte politique canadien contemporain, à l'ère de la société post-industrielle, la démocratie de participation exige l'adoption raisonnée d'une méthode pluraliste et décentralisée pour gouverner et cela dans chaque secteur où elle est réalisable c'est-à-dire, selon moi, tous les secteurs sauf la défense, la politique étrangère et la planification économique.

Cinquièmement, parallèlement, comme on l'a reconnu, à une décentralisation accentuée du processus de décision collective et à l'intensification de la participation et de l'engagement des citoyens à l'égard de ce processus, la société post-industrielle doit s'interroger sur les principes fondamentaux du processus électoral lui-même. Je suis persuadé que les résultats de l'élection provinciale d'avril 1970 au Québec, qui ont permis au gouvernement de s'approprier la grande majorité des sièges de la législature avec seulement 45 p. 100 des suffrages exprimés tandis que le parti le plus contestataire, avec presque le quart des suffrages n'obtenait que sept sièges sur les 108 que compte l'Assemblée, ne sont sûrement pas souhaitables et pourraient même s'avérer dangereux. En plus de mettre en lumière le manque de justice des processus électoraux, de tels résultats constituent un encouragement formel aux éléments jeunes plus portés à l'activisme, à participer aux processus de décision collective par l'action directe,—dans la rue ou autrement—plutôt que d'avoir recours aux moyens politiques ordinaires. Il faut porter au crédit du nouveau premier ministre du Québec, M. Bourassa, d'avoir admis immédiatement le problème à la suite de l'élection d'avril 1970. Il a en effet annoncé qu'il ferait examiner le système électoral du Québec et qu'il envisageait même d'adopter un système de représentation proportionnelle. La situation du Québec à la suite de cette élection est sûrement unique dans un système parlementaire de type britannique et il est fort probable qu'elle se répétera chaque fois que plus de deux

ments here. I do believe that we are in need of changes in our general administrative system. In evidence before the Royal Commission on Civil Rights in the Province of Ontario, headed by Chief Justice McRuer, I strongly recommend study of the French *Conseil d'Etat* system of specialised administrative law courts, and I also recommend study of the merits of an Administrative Procedure Code, codifying administrative law procedures and practices. These recommendations are as relevant at the Federal level as at the Provincial level.

Some further suggestions have to do with specifically federal institutions of our Canadian constitutional system. I refer now to the special rôle of a federal Supreme Court in a federal system. After being myself an early advocate, in the Commonwealth countries, of a more consciously legislative, policy-making rôle for the courts in a liberal democratic society. I must say that I have reservations about the proposals of those who would argue for an American-style Supreme Court as the arbiter of present Federal-Provincial conflicts in Canada. These proposals seem to me to overlook the fact that the United States Supreme Court, in exercising policy-making, has generally acted against the background of a substantial community consensus on the basic goals and also the future trends and direction of society, this consensus being broadly-based and substantial enough to encompass considerable regionally-based dissent, as, for example, in the school-segregation issue in the middle 1950's. In Canada, however, in the absence of any new national consensus on the future trends and directions of our federalism with some special regard to the rôle of French Canada, I think the Supreme Court would be rushing in where angels fear to tread if it were to try and venture into judicial legislation on these problems. In some respects, therefore, I can see a case for very considerable judicial self-restraint in these areas in Canada—especially perhaps in relation to Federal government requests for Advisory Opinions in great political *causes célèbres*. Thus, for example, in the case of the recent Off-shore Mineral Rights reference, it may be suggested that the Canadian Supreme Court ventured on what Charles Evans Hughes, in the context of the United States Supreme Court, called one of the court's "self-inflicted wounds".

At the Supreme Court level, therefore, I envisage a more strictly "legal", and less markedly legislative, rôle in the immediate future. I do think, however, that we could, with advantage, examine the case for court specialisation. There is an argument, on the basis of the limitations of judicial expertise, for separating the jurisdiction of the Canadian Supreme Court so as to allow either for a special Civil Law Supreme Court devoted to cases arising from the Quebec Civil Code, or else for a special Civil Law Chamber or *banc* of the present court; and all the arguments against this court or a special chamber or *banc*, have not been very substantial. Court specialisation is an accepted feature of post-World War II constitution making, and it has worked very well in the societies in which it has operated, with none of the occasionally-cited fears of borderline problems as between one specialised jurisdiction and another seeming to work out in practice in these countries that have actually adopted court specialisation.

If, of course, the Supreme Court of Canada were to abandon any part of its currently asserted policy-making rôle in Federal-Provincial conflicts, then the problems

partis politiques solliciteront la faveur de l'électorat. Et un exemple encore plus frappant serait, je suppose, l'élection municipale de Montréal d'octobre 1970 où le parti du maire Drapeau a recueilli environ 95 % des voix lors du scrutin. Bien que la majorité des voix exprimées soit indiscutablement favorables au maire au point que les 52 sièges sont tous occupés par son parti, un grand nombre d'électeurs se sont abstenus de voter croyant peut-être que ce moyen de s'exprimer était pour eux un gaspillage de leur énergie politique. Je pense que l'on devrait étudier sérieusement les systèmes de représentation proportionnelle de l'Europe continentale, soit le système de représentation proportionnelle intégrale ou encore le scrutin de liste ou tout autre système mixte comme celui de l'Allemagne de l'Ouest où la moitié des sièges sont comblés par voie de représentation proportionnelle et l'autre moitié selon une division géographique en comtés telle qu'elle existe au Canada. L'avantage que présente le scrutin de liste est d'assurer une certaine continuité à un parti politique dans une législature et d'éviter ainsi l'injustice qui est trop souvent faite, en vertu de nos systèmes politiques, à un député de valeur ou même à un ministre qui, défait à une élection, doit quitter son siège et par le fait même la vie publique. D'autre part, le système du *scrutin de liste* tend à se prêter au contrôle de la législature ou de la représentation législative au sein de la bureaucratie régnante de chaque parti politique; par conséquence, la nouvelle façon dont l'Allemagne de l'Ouest aborde le problème est peut-être la meilleure.

Sixièmement, je pense que la société post-industrielle a besoin de certaines réformes fondamentales du processus administratif. Bien que je considère que cette partie de ma déclaration échappe à la compétence du présent Comité sur la Constitution et relève plutôt de l'activité du précédent comité chargé de l'étude de la réforme législative de l'administration et dont monsieur MacGuigan, votre coprésident, a fait partie, je me permettrai ici quelques observations. Je suis persuadé qu'il faut apporter des changements à notre système administratif général actuel. Au cours d'un témoignage présenté devant la Commission royale sur les droits de l'homme siégeant en Ontario et présidée par le juge en chef McRuer, j'ai fortement recommandé qu'on étudie le système français du *Conseil d'Etat* de cours spécialisés en droit administratif. J'ai également recommandé qu'on examine les mérites du Code de la procédure administrative, qui codifie les procédures et pratiques légales administratives. Ces recommandations s'adressent aussi bien à l'administration fédérale que provinciale.

D'autres suggestions visent tout particulièrement certaines institutions fédérales de notre régime constitutionnel canadien. J'en reviens maintenant au rôle spécial de la Cour suprême dans notre système fédéral. J'ai moi-même dès le début préconisé, dans les pays du Commonwealth, que les cours aient un rôle inspiré de plus près par la conscience législative et la formulation de principes dans une société libérale démocratique. Cependant, je dois avouer que j'entretiens des réserves quant aux dispositions soumises par ceux qui se font les champions d'une Cour suprême à la manière américaine pour arbitrer les conflits actuels fédéraux-provinciaux au Canada. Ces propositions ne semblent pas tenir compte du fait que la Cour suprême des États-Unis, en exerçant des prérogatives politiques, a généralement contredit le consensus populaire à propos des objectifs fondamentaux ainsi que les tendances de la société pour l'avenir. Pour-

would obviously still go on, but would have, instead, to be resolved in some other arena of community decision-making. The two possible candidates for such a rôle are the Federal Senate and the Dominion-Provincial conferences. A restructured Senate based on the abolition of the principle of nominee Senators and its replacement by a system of election of Senators—either elections of an indirect character through the Provincial legislatures or else direct popular elections on the American and Australian federal models, would be a very interesting body indeed; and I would think that the greatly enhanced prestige of such a reconstituted Senate would act as an immense attraction for the best talent in the country to present itself to Senate elections. As we know, in the case of the United States, given the choice, very many men and women in public life would rather be Senators than cabinet ministers, and this is a very understandable attitude in terms of long-range ability to influence policy-making. A reformed Canadian Senate which would have an elected base for its membership could take on, as it does to a considerable extent in West Germany, some of that arbitral rôle in Federal-Provincial conflicts that has, perforce, to be assumed by some federal organization or other. On the other hand, it is a fact that the federal institution that is not mentioned in the present Federal constitution—the Dominion-Provincial conferences—has rapidly been taking on all the characteristics of a standing arbitral committee for Federal-Provincial problems; and if this trend should continue one would expect further institutionalisation for the Dominion-Provincial conferences, as for example the creation of a standing, possibly joint Dominion-Provincial, secretariat, and also some degree of public or private recording of the deliberations of the body. Not too much has been published on the Dominion-Provincial conferences that is of an analytical character, but I would venture the opinion today that such conferences are the pivot of the present Canadian federal constitutional system.

As a further point in this general context, the issue of a constitutionally entrenched federal Bill of Rights has been much discussed, and you will have heard from those who say, in accordance with English constitutional teachings, that a society that operates in a general climate of constitutionalism does not need a Bill of Rights; and a society that does not will happily ignore any Bill of Rights anyway. I will simply add to this my observation that adoption of any federal Bill of Rights today presents peculiar problems in an era where a genuine and substantial cultural or ideological consensus has not yet been achieved. In the present climate of Canadian federalism, I am afraid that if we are to get a federal Bill of Rights that is politically acceptable in bicultural, French-English terms, the provisions will either have to be so very, very vague and general as not to be of much practical utility in action; or else, if the provisions of the proposed Bill should really have teeth in them, they will almost certainly fail to secure political adoption. My own suggestion would be to allow the present quite impressive movements in favour of political and civil rights at the Provincial level, to continue. I think you know that the subject of a Bill of Rights is part of the present Quebec Civil Code Reform Commission's task, and the Bill of Rights to be included in the new, revised Civil Code will certainly be comprehensive and sweeping in its range. I think you also know that there has been a good deal of liaison between Quebec and Ontario under the Lesage

tant, ce consensus reposait sur une grande audience et avait assez d'envergure pour englober le dissentiment régional dans sa quasi-totalité, comme, par exemple, à propos de la question de la ségrégation scolaire vers le milieu des années 50. Au Canada, toutefois, en l'absence de tout consensus national récent sur les futures tendances et l'orientation de notre fédéralisme, eu égard au rôle assumé par le Canada français, je crains que la Cour suprême ne s'engage sur un terrain glissant si elle ose s'aventurer dans le domaine de la législation judiciaire concernant ces problèmes. A certains égards, j'estime donc que cela peut entraîner une extrême prudence dans ces secteurs de la jurisprudence au Canada, plus particulièrement peut-être en ce qui a trait aux conseils sollicités par le gouvernement fédéral dans les grandes *causes célèbres* de la scène politique. Dans le cas, par exemple, des droits miniers sous-marins, on pourrait supposer que la Cour suprême du Canada s'est infligé ce que Charles Evans Hughes appelle, dans le contexte de la Cour suprême des États-Unis, «ses propres blessures».

Quant à la Cour suprême, je l'envisage beaucoup plus dans un rôle juridique, moins dans un rôle législatif, pour l'avenir immédiat. Je crois cependant qu'il serait intéressant d'étudier la possibilité pour cette Cour de se spécialiser. Étant donné les limites de l'expertise en matière judiciaire, certains pensent qu'il serait bon de diviser la compétence de la Cour suprême du Canada et de prévoir une Cour suprême de droits civils qui étudierait les affaires relevant du Code civil du Québec, soit une Chambre de droit civil ou *banc* qui ferait partie de la Cour actuelle; de plus, tous les arguments contre l'établissement d'une telle Cour ou d'une Chambre ou *banc* spécial ne sont pas très convaincants. La spécialisation des tribunaux est un fait accepté depuis la Seconde guerre mondiale dont l'élaboration de nouvelles constitutions; elle n'a causé aucun problème pour les sociétés qui l'ont adoptée et jamais des conflits de compétence n'ont surgi, comme on l'a parfois craint.

Si évidemment la Cour suprême du Canada venait à abandonner une partie quelconque de ses pouvoirs décisionnels en matière de politique dans les conflits fédéraux-provinciaux, les problèmes ne seraient pas réglés et on devrait s'adresser pour ce faire à d'autres organismes qui pourraient prendre des décisions à cet égard: le Sénat fédéral ou les conférences fédérales-provinciales. Un Sénat nouveau, où les sénateurs ne seraient plus nommés mais bien élus, indirectement par les législatures provinciales ou directement par élection populaire comme aux États-Unis et en Australie, serait un organisme très intéressant; un tel sénat attirerait certainement les meilleurs talents du pays. Comme nous le savons d'après l'exemple des États-Unis, beaucoup d'hommes et de femmes occupant des emplois publics préféreraient, s'ils en avaient le choix, être sénateurs plutôt que ministres; une telle attitude est très compréhensible étant donné la possibilité qu'ils auraient alors d'influencer à long terme les prises de décisions en matière politique. Un nouveau sénat canadien, dont les sénateurs seraient élus, pourrait assumer, comme il le fait dans une mesure considérable en Allemagne de l'Ouest, un rôle d'arbitre dans les conflits fédéraux-provinciaux, rôle qui doit être assumé de toute façon par un organisme fédéral. D'autre part, il est un fait que les conférences fédérales-provinciales, institution fédérale dont la constitution canadienne actuelle ne fait pas mention, ont rapidement pris l'allure d'une commission permanente d'arbitrage des problèmes fédéraux-pro-

and Johnson and Bertrand administrations in Quebec, and presumably also under the Bourassa administration; and it is not impossible that you could get parallel action by Quebec and Ontario in the area of political and civil rights. In this sense, it might be better to allow trends of this sort to continue without straining for the more universal panacea of a federally-elaborated and federally-imposed Bill of Rights.

This last point, of course, takes me on to another and very important observation. We have tended, up to date, in talking of constitutional change in Canada, to view it from a federal optic only. There is not any reason why constitutional change should not occur at the Provincial level also. The member-states of the Australian federation, for example, have their own state (Provincial) constitutions; and there is no reason why Quebec and Ontario and other Provinces should not draft their own Provincial constitution, and indeed there are many more chances of achieving political success with such Provincial constitutional drafts than in the case of action at the federal level. It is much easier to get a value consensus at the Provincial level than at the federal level, and it is also much easier to experiment with new institutional ideas at the Provincial level. One of my regrets, in fact, is that the movement for constitutional change and reform at the Provincial level, which was initiated with great gusto by Premier Jean Lesage, and continued by Premier Daniel Johnson has tended to slow down, if not to disappear altogether, in the last several years. I would hope that the new interest in Provincial constitutionalism displayed over the last decade, in Quebec and Ontario, can continue, because the Provinces may well become the catalysts of a general constitutional change which we do not now seem to be achieving at the federal level.

All of this, of course, brings me to my last general observation. I have noted the general slowing down of the movement for constitutional reform in Canada, at least at the federal level. I have mentioned as one cause of this the polarisation of the Quebec dialogue, and this is a polarisation brought about by political decision rather than its being a necessary consequence of inherently constitutional or legal issues. Whether or not it might have been a wiser policy choice to proceed by way of more consciously pragmatic, empirical methods, considering each particular Quebec proposal for constitutional change, advanced under the Associate State status or Special Constitutional Status rubrics, may be argued. By and large, however, I think it would be unfair and inaccurate to attribute the present sustained stalemate in the constitutional discussions in Canada to this political polarisation of the Quebec dialogue, alone, to the exclusion altogether of various other, additional factors. Legal science does indicate to us, from the study of the experience of other countries, that there are times that are ripe for legal codification or general constitutional novation, and times that are not. In general, it is best to proceed in a period where there exists a substantial community consensus, preferably accompanied also by a degree of public enthusiasm or euphoria. This is a somewhat rare combination, and it is not surprising therefore that the successful ventures in legal codification or constitution-making tend to be limited to the immediate aftermath of some great social event that has had the historical effect of uniting people in their loyalties and their enthusiasms, for example, immediately after a great war or a great social revolution. The only comparable period that one

vinciaux; si cette tendance continue à s'accroître, on peut s'attendre à ce que ces conférences représentent de plus en plus une institution consacrée et à ce que soit créé par exemple un secrétariat permanent, fédéral-provincial probablement, et à ce que ses délibérations soient consignées dans une certaine mesure, voire peut-être rendues publiques. Peu de livres, à l'heure actuelle, analysent le fonctionnement de ces conférences qui représentent à mon avis le pivot du système constitutionnel de notre pays.

La garantie constitutionnelle d'une Déclaration fédérale des droits a fait, dans le présent contexte général, l'objet de longues discussions. Les disciples des théories constitutionnelles anglaises soutiennent qu'une société qui se meut dans un cadre constitutionnel n'a que faire d'une Déclaration des droits qui, dans le cas contraire, serait bafouée sans scrupules. J'ajouterai simplement une observation personnelle à l'effet que l'adoption d'une Déclaration fédérale des droits présenterait aujourd'hui des inconvénients particuliers, dès lors qu'on n'est pas encore parvenu à un consensus réel et appréciable sur les plans culturel et idéologique. Je crains qu'en l'état actuel du fédéralisme canadien, une Déclaration des droits, qui réponde aux conditions politiques posées par le biculturalisme et les aspirations des entités francophone et anglophone, ne soit rédigée en termes trop vagues et généraux dont l'utilité pratique sera insignifiante; par contre, une telle Déclaration, conçue en termes vigoureux, risquerait d'être politiquement rejetée. Je proposerais, pour ma part, qu'on laisse évoluer les tendances très remarquables qui se manifestent sur le plan provincial en faveur des droits civils et politiques. Nul n'ignore, je pense, que la question de la Déclaration des droits est inscrite à l'ordre du jour de la Commission chargée de la réforme du Code civil québécois et que cette Déclaration, intégrée au nouveau Code civil révisé, sera, à n'en pas douter, d'une portée générale et étendue. On sait de même que les gouvernements de MM. Lesage, Johnson et Bertrand ont maintenu des contacts fréquents avec l'Ontario et il en est vraisemblablement de même pour le gouvernement de M. Bourassa. Il n'est pas exclu par ailleurs, que le Québec et l'Ontario entreprennent une action parallèle dans le domaine des droits civils et politiques. Dans cette optique, il serait souhaitable de laisser pareils mouvements suivre leur cours sans s'efforcer d'appliquer la panacée d'ordre plus général, que constituerait une Déclaration des droits fédéralement conçue et imposée.

Ce dernier point m'amène, bien sûr, à formuler une autre observation. On a eu tendance jusqu'ici, à envisager la réforme constitutionnelle au Canada sous l'angle fédéral, uniquement. Rien n'empêche que cette réforme se poursuive également sur le plan provincial. C'est ainsi que les États membres de la fédération australienne ont chacun leur constitution étatique (provinciale), et je ne vois pas pourquoi le Québec, l'Ontario et d'autres provinces ne rédigeraient pas leurs propres chartes constitutionnelles provinciales qui auraient, en fait, plus de chances d'acceptation politique qu'une entreprise analogue menée au niveau fédéral. Il est plus aisé de s'entendre sur les principes à l'échelon provincial que fédéral, comme il est plus facile de mettre à l'épreuve de nouvelles théories institutionnelles dans le cadre de la province. Je regrette de constater, en fait, que le mouvement de réforme constitutionnelle, si brillamment mis en train par M. Lesage et repris par M. Daniel Johnson, semble avoir marqué le

could point to in Canada in recent years, I suppose, has been the Centennial year of 1967; and I do have the feeling that had the Federal government been ready, at that time, with a series of concrete proposals for constitutional change they might have been able to be put through then and there. Certainly if you look to the attitude of the leading Provincial Premiers of the day, there was a certain expectation on the part of people like Premier John Roberts of Ontario, and Premiers Lesage and Johnson of Quebec, to accept constitutional change with good will and even generosity. The Federal government, however, was quite understandably not ready; it did not get into the task of constitutional change until very late, and then there were the frequent minority governments at the federal level in the early and middle 1960's, and the change of leadership from one party to another and even within the one party. I think, to that extent, it is probably too late to expect a fundamental change in our constitutional system, except for the sort of change that might be induced by *force majeure* such as for example, a Quebec separation if that should ever occur.

Society itself, of course, will continue to change, and the positive law will inevitably continue to change with it. One hopes simply that there will not be too much of a time lag between social change and legal change. In the absence of the most direct form of constitutional change—adoption of a new constitution—the changes will have to come by developing constitutional custom and convention. This process of constitutional change is familiar to anybody who understands British and Commonwealth constitutional history, and it can be observed in action in Canada today. The progressive emergence of the Dominion-Provincial conferences as a key federal policy-making arena is an example of constitutional change by the indirect, often imperceptible processes of developing custom and convention, and I would expect constitutional changes to continue to be made in this way in the future. The relative change in the relationship of the Prime Minister and the executive branch of government on the one hand, to the legislature, is another such example, and I would think also the change in the relationship of the Prime Minister's immediate personal secretariat and the regular cabinet is another. So constitutional changes will continue to occur, whether we like them or not; and in certain areas, for example Dominion-Provincial cooperation, the elements of ordinary common-sense and mutual convenience and reciprocity will continue to be the main motive forces, in comparison to the hostility and mutual frustration which have often characterised Dominion-Provincial relations in Canada in previous years. We can reasonably demand more and more in the way of cooperative federalism in our constitutional system in the future, and not the old cut-throat competition of previous years. The lesson of all the viable federal societies of today is that all really important community problems are complex ones, that transcend the old-fashioned, water-tight compartment style divisions and allocations of constitutional competences between the central government and member-Provinces of the federal system. On so many of these problems, the wise community solution requires continuing cooperation between all levels of government—federal, Provincial, Municipal—and a pooling of constitutional competences and of the skilled manpower and the financial resources necessary to resolve them. The polarisation

pas, sinon péril, au cours des quelques dernières années. J'espère que le nouvel intérêt dont on a fait preuve en matière de constitution sur le plan provincial au cours de la dernière décennie au Québec et en Ontario puisse se poursuivre, car il est fort possible que les provinces deviennent les éléments catalyseurs d'un changement constitutionnel général que nous ne semblons pas réaliser au niveau fédéral à l'heure actuelle.

Tout ceci, évidemment, me porte à faire une dernière remarque d'ordre général. J'ai constaté le ralentissement général du mouvement de réforme constitutionnelle au Canada, du moins au niveau fédéral. J'ai mentionné que la polarisation du dialogue avec le Québec en était une des causes, et cette polarisation découle d'une décision politique plutôt qu'il ne s'agisse d'une conséquence nécessaire de questions proprement constitutionnelles ou juridiques. Il reste à prouver s'il aurait été plus sage de procéder par des moyens pragmatiques et empiriques dont on est plus conscient, en tenant compte de chacune des propositions particulières du Québec en vue d'un changement constitutionnel présenté en vertu du statut d'État associé ou d'un statut constitutionnel particulier. Toutefois, il serait tout à fait injuste et inexact d'attribuer l'impasse actuelle que connaissent les questions constitutionnelles au Canada à cette seule polarisation politique du dialogue avec le Québec, en excluant tout à fait divers autres facteurs. D'après ce qu'on a connu d'autres pays, les sciences juridiques nous montrent qu'il y a des temps propices à la codification juridique ou à la novation constitutionnelle générale et d'autres qui ne le sont pas. En général, il est préférable d'agir dans une période où l'on constate un important consensus communautaire, accompagné de préférences d'un certain degré d'enthousiasme public ou d'euphorie. Cet ensemble de circonstances ne se présente que rarement et, par conséquent, il n'est pas surprenant que les tentatives menées à bonne fin en matière de codification juridique ou de mise au point constitutionnelle tendent à se limiter à la période immédiate qui suit un grand événement social dont l'effet historique a été celui d'unir les peuples dans leur loyauté et leur enthousiasme, par exemple, immédiatement après un grand conflit ou une grande révolution sociale. Je suppose que la seule période du genre au Canada ces dernières années a été l'année du centenaire en 1967; j'ai l'impression que si le gouvernement fédéral avait été prêt à ce moment-là à présenter des propositions concrètes en vue d'un changement constitutionnel, il aurait pu les faire accepter séance tenante. Il est certain que si l'on considère l'attitude des plus importants ministres provinciaux de l'époque, on aurait pu s'attendre de la part du premier ministre John Roberts de l'Ontario et des premiers ministres Lesage et Johnson du Québec à ce qu'ils acceptent un changement constitutionnel en faisant preuve de bonne volonté, voire de générosité. Cependant, il était tout à fait compréhensible que le gouvernement fédéral ne soit pas prêt; il ne s'est attelé à la tâche d'un changement constitutionnel que trop tard, et il y avait aussi au début et au milieu des années 60 les fréquents gouvernements minoritaires au niveau fédéral, ainsi que le changement de chef d'un parti à un autre, voire au sein d'un même parti. Je crois qu'à cet égard il est peut-être trop tard pour s'attendre à un changement fondamental de notre système constitutionnel, sauf s'il s'agit d'un certain changement qu'on pourrait apporter en cas de *force majeure* comme par exemple une séparation du Québec si la chose devait jamais se produire.

of the federal-Provincial dialogue has in fact been one of the most regrettable developments in Canadian federalism in recent years. Cooperative federalism must be the watchword of governmental policies, both central and Provincial, if our federal system is to survive through the last third of the century.

Bien entendu, la société subira d'autres changements, et la législation en vigueur suivra inévitablement l'évolution sociale. Toutefois, il faut espérer qu'il n'existera pas un décalage trop grand entre les changements sociaux et législatifs. A défaut de la façon la plus directe de modifier la Constitution, notamment l'adoption d'une nouvelle Constitution, il faudra que les changements prennent la forme d'une évolution des coutumes et des ententes constitutionnelles. Tous ceux qui connaissent l'histoire de la Constitution britannique comprennent ce changement constitutionnel, et l'on peut en constater la présence actuellement au Canada. On considère de plus en plus les conférences fédérales-provinciales comme le principal moyen d'établir une ligne de conduite fédérale, et cette situation constitue un exemple du changement constitutionnel par l'évolution, indirecte et souvent imperceptible, des coutumes et des ententes constitutionnelles. Je m'attends à ce que les changements apportés à la Constitution se fassent de cette façon à l'avenir. On pourrait également citer, à titre d'exemples, le changement dans les relations entre le corps exécutif et le corps législatif, et dans les rapports entre le personnel immédiat du premier ministre et le conseil des ministres. La Constitution va donc continuer à évoluer, qu'on le veuille ou non. Dans certains domaines, notamment celui de la collaboration fédérale-provinciale, les éléments de bon sens et de commodité mutuelle constitueront encore les raisons principales des relations, contrairement à l'hostilité et la frustration réciproque qui ont si souvent marqué les relations fédérales-provinciales au cours des dernières années. A l'avenir, on peut s'attendre de plus en plus à un fédéralisme coopératif au sein du régime constitutionnel, et non plus à la concurrence désastreuse des dernières années. Il faut retenir, au sujet des sociétés viables actuelles, que tous les problèmes vraiment importants au sein de la collectivité sont complexes et qu'ils dépassent l'ancienne répartition compartimentée des pouvoirs constitutionnels du gouvernement central et des provinces au sein du régime fédéral. La solution de bon nombre de ces problèmes au sein de la collectivité exige une collaboration continue entre les divers paliers de gouvernement—fédéral, provincial et municipal—et une mise en commun des pouvoirs constitutionnels ainsi que des compétences et des ressources financières nécessaires. La polarisation des relations fédérales-provinciales constitue de fait un des éléments les plus regrettables de la réforme du régime fédéral au Canada au cours des dernières années. Il faut que le fédéralisme coopératif soit le signe de ralliement des politiques du gouvernement central et des gouvernements provinciaux si l'on veut que notre régime fédéral subsiste au cours de la dernière partie du siècle.

Issue No. 11

Monday, November 16, 1970, Regina,
Saskatchewan

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 11

Le lundi 16 novembre 1970, Regina,
Saskatchewan

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session
Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la
vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand	Gibson
Breau	Gleave
Brewin	Hogarth
Dinsdale	Knowles (<i>Norfolk-</i>
Forrestall	<i>Haldimand</i>)
Fortin	

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Giguère	Langlois
Grosart	Molgat
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
MacEwan	Rock
Marceau	Thomas (<i>Moncton</i>)
McNulty	Whelan—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, November 16, 1970.
(14)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 8:10 p.m. in the Hotel Saskatchewan, Regina, Saskatchewan. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Fergusson, Forsey and Yuzyk.—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Brewin, ForreSTALL, Gibson, Knowles (*Norfolk Haldimand*), MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(8).

Also present: From the House of Commons: Mr. Burton.

The Joint Chairman made an introductory statement and presented the members of the Committee to the public.

His Worship Mayor Henry H. P. Baker welcomed the Committee to Regina, after which he made a statement. During his remarks, His Worship presented a gift to the Joint Chairman on behalf of the City Council. His Worship was thanked and withdrew.

The Joint Chairman introduced Mr. Allan Blakeney, Leader of the Opposition and Leader of the New Democratic Party in the Saskatchewan Legislature. Mr. Blakeney made a statement after which he was questioned. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Messrs. Bob Carney, Ronald Lyle Faris and Don Humphries made statements. Later, the questioning being completed, the witness was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Joe Murphy, President, Saskatchewan Urban Municipalities Association. Mr. Murphy presented his brief which was read into the record; he was then questioned. During the question period, on the invitation of the Joint Chairman, Mr. Bob Carney made a statement from the floor. Upon conclusion of the question period, the Joint Chairman extended his thanks to Mr. Murphy.

The Joint Chairman introduced Mr. O. J. Keehr, President, Regina Chamber of Commerce. Mr. Keehr made a statement after which he was questioned. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Mr. R. A. McLeod made a statement from the floor. Later, the questioning of the witness being completed, he was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Roger Lalonde, President, *Association culturelle Franco-Canadienne de la Saskatchewan*, who read his brief into the record and was then questioned on its content. During the question period, on the invitation of the Joint Chairman, Mr. Brian Beresh made a statement from the floor. Upon conclusion of the questions, Mr. Lalonde was thanked and excused.

23152-1]

PROCÈS-VERBAL

Le lundi 16 novembre 1970
(14)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit ce soir à 8 h 10 à l'hôtel Saskatchewan, Regina (Saskatchewan). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. les sénateurs Cameron, Forsey et Yuzyk.—(4).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Brewin, ForreSTALL, Gibson, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), MacGuigan, Marceau et McQuaid.—(8).

Également présent: De la Chambre des communes: M. Burton, député.

Le coprésident fait une déclaration et présente les membres du Comité.

Son honneur le maire Henry H. P. Baker souhaite la bienvenue à Regina aux membres du Comité et fait ensuite une déclaration. Au cours de ses remarques, M. le maire offre un présent au coprésident au nom du Conseil de ville. On remercie le maire et celui-ci se retire.

Le coprésident présente M. Allan Blakeney, chef de l'Opposition et chef du Nouveau parti démocratique à la législature de la Saskatchewan. M. Blakeney fait une déclaration et répond aux questions. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, MM. Bob Carney, Ronald Lyle Faris et Don Humphries font des déclarations. La période des questions terminée, on remercie le témoin et celui-ci se retire.

Le coprésident présente M. Joe Murphy, président de l'Association des municipalités urbaines de la Saskatchewan. M. Murphy présente son mémoire en entier; il répond ensuite aux questions. Au cours de la période des questions, sur l'invitation du coprésident, M. Bob Carney fait une déclaration. A la fin de la période de questions, le coprésident remercie M. Murphy.

Le coprésident présente M. O. J. Keehr, président de la Chambre de commerce de Regina. M. Keehr fait une déclaration et il répond aux questions. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, M. R. A. McLeod fait une déclaration. Après la période de questions, on remercie le témoin et celui-ci se retire.

Le coprésident présente M. Roger Lalonde, président, *Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan*. Celui-ci fait lecture de son mémoire et répond aux questions. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, M. Brian Beresh fait une déclaration. A la fin de la période de questions, on remercie M. Lalonde et celui-ci se retire.

The Joint Chairman introduced Mr. A. John Beke, President, Regina Civil Liberties Association. Mr. Beke made a short statement where he indicated that because his association had just recently organized, he was not prepared at this time to present a brief, but would do so at a later date and send it to the Secretariat of the Committee in Ottawa. The Joint Chairman informed him that his brief would be welcomed and thanked him for his interest in the work of the Committee.

The Joint Chairman invited a group of eleven students from the Department of Political Science, Regina Campus, University of Saskatchewan, to come forward and read or summarize their briefs into the record.

Mr. I. Bob Oucharek, as spokesman for a group of nine political science students, summarized a brief entitled "On Residual Powers of Federal Government in Times of Crisis". (See Appendix "E" for full text of brief)

—Mr. Brian Borgford, as spokesman for a group of four political science students, summarized a brief entitled "Reform of the Senate". (See Appendix "F" for full text of brief)

—Mr. Dave Stewardson, as spokesman for a group of nine political science students, read into the record a brief dealing with Section 93 of the British North America Act, 1867.

—Mr. Brian Beresh, as spokesman for Mr. Cleve Mallor and himself, summarized a brief dealing with Revision of Section 93 of the British North America Act. (See Appendix "G" for full text of brief)

—Mr. D. Humphries read into the record, only part of his brief on the subject of "Electoral Boundaries". (See Appendix "H" for full text of brief)

—Mr. Robert Maduriak, as spokesman for Mr. Ian McKay and himself, read into the record a brief entitled "Peace, Order and Good Government Clause, Section 91 of the British North America Act".

—Mr. D. G. Bobbitt, as spokesman for Mr. F. J. Luchinski and himself, summarized a brief dealing with Section 101 of the British North America Act. (See Appendix "I" for full text of brief).

—Mr. Greg Thomson, as spokesman for four political science students read into the record a brief dealing with Liquor Laws.

—Mr. Keith A. Reynolds summarized a brief dealing with The Executive Powers. (See Appendix "J" for full text of brief)

—Mr. Don Herperger, for a group of three political science students, summarized a brief on Treaty Making Power, Section 132, British North America Act. (See Appendix "K" for full text of brief)

—Mr. Warren Caragata read into the record his brief dealing with a suggested Amending Procedure for the British North America Act.

Le coprésident présente M. A. John Beke, président, *Regina Civil Liberties Association*. M. Beke fait une brève déclaration; il déclare que, parce que son Association vient tout juste d'être formée, il n'était pas prêt à présenter un mémoire, mais qu'il le rédigerait un peu plus tard et qu'il le ferait parvenir au Secrétariat du Comité à Ottawa. Le coprésident l'informe que son mémoire serait apprécié et le remercie de l'intérêt qu'il porte aux travaux du Comité.

Le coprésident invite un groupe de 11 étudiants du Département des sciences politiques, Campus de Regina, Université de la Saskatchewan, à s'approcher et à faire lecture de leur mémoire ou à le résumer.

—Monsieur I. Bob Oucharek, porte-parole d'un groupe de 9 étudiants en science politique, résume un mémoire intitulé «Au sujet des pouvoirs résiduels du gouvernement en cas de crise.» (Voir l'appendice «E» pour le texte complet du mémoire)

—M. Brian Borgford, représentant un groupe de 4 étudiants en science politique, résume un mémoire intitulé «La réforme du Sénat» (Voir appendice «F» du texte complet du mémoire).

—M. Dave Stewardson, représentant un groupe de 9 étudiants en science politique, fait lecture d'un mémoire traitant de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

—M. Brian Beresh, parlant au nom de M. Cleve Mallor et en son nom personnel, résume un mémoire traitant de la révision de l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (Voir appendice «G» pour le texte complet du mémoire).

—M. D. Humphries fait lecture d'une partie seulement de son mémoire sur le sujet des «Limites des circonscriptions électorales». (Voir appendice «H» pour le texte complet du mémoire).

—M. Robert Maduriak, parlant au nom de M. Ian McKay et en son nom personnel, fait lecture d'un mémoire intitulé «La paix, l'ordre et lois du gouvernement, Article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique».

—M. D. G. Bobbitt, parlant au nom de M. F. J. Luchinski et en son nom personnel, résume un mémoire traitant de l'article 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (Voir appendice «I» pour le texte complet du mémoire).

—M. Greg Thomson, représentant 4 étudiants en science politique, fait lecture d'un mémoire traitant des lois relatives aux boissons alcooliques.

—M. Keith A. Reynolds résume un mémoire portant sur les pouvoirs exécutifs. (Voir appendice «J» pour le texte complet du mémoire).

—M. Don Herperger, parlant au nom d'un groupe de trois étudiants en science politique, résume un mémoire portant sur le Pouvoir de signer des traités, article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. (Voir appendice «K» pour le texte complet du mémoire).

—M. Warren Caragata fait lecture d'un mémoire traitant d'une proposition de procédure d'amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

During the question period that followed, Messrs. Bob Oucharek and D. Humphries expanded further on their briefs. Mrs. Doris Wilson, on the invitation of the Joint Chairman, made a statement from the floor.

The Joint Chairman thanked the witnesses and the members of the audience for their participation and comments.

At 11:22 p.m. the Committee adjourned until 10:00 a.m. Tuesday, November 17, 1970.

Au cours de la période de questions qui s'ensuit, MM. Bob Oucharek et D. Humphries expliquent davantage leur mémoire. M^{me} Doris Wilson, sur l'invitation du coprésident, fait une déclaration.

Le coprésident remercie les témoins et les membres du Comité de leur participation et de leurs commentaires.

A 11 h 22 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à 10 h du matin, le mardi 17 novembre 1970.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, November 16, 1970.

• 2013

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

Ladies and gentlemen, we are pleased to begin this public meeting, our first in Saskatchewan, in your capital city of Regina. I would like at the very outset to apologize for the delay. This meeting was supposed to have begun some forty-five minutes ago, and we try to be very prompt, but because of plane problems, an Air Canada flight which was carrying our technicians to set up the equipment did not get them here until a very short time ago. As a result instead of having a good many hours to spare, they found they were working under great pressure.

This is an official meeting of the Joint Committee of the House of Commons and the Senate of Canada concerning the Constitution of Canada. This Committee has been charged with the responsibility of considering proposals from the federal government, provincial governments, and from the people of Canada with respect to reform of the Constitution. To fulfil this purpose, we have already held hearings in Manitoba, the Yukon, Nova Scotia, Prince Edward Island, and this week, we will be holding hearings in Regina both tonight and tomorrow morning, and also in Yorkton tomorrow night, and in Saskatoon on Wednesday night.

As an official meeting of a Parliamentary Committee all the proceedings here tonight will be recorded. In fact, the microphones that you see are not for purposes of amplification in this room, but for recording purposes. Subsequently the minutes are transcribed and printed, and they become an official part of the record of this Parliament.

It is customary at the first meeting to introduce the members of the Committee. I would like, therefore, to tell you that my own name is Mark MacGuigan, I am from the riding of Windsor-Walkerville in Ontario. I would like to introduce in turn the members of the Committee. Representing the Senate: the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta; Senator Eugene Forsey from Nepean, in Ontario; Senator Muriel Ferguson, Fredericton, New Brunswick, and the honourable Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba. We have all the Senators sitting together tonight. They must expect some attacks on the Senate.

From the House of Commons, Mr. Warren Allmand from the riding Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin, Toronto Greenwood; Mr. J. Michael Forrestall, Dartmouth-Halifax East, in Nova Scotia; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth in the Province of Ontario; Mr. William D. Knowles from Norfolk-Haldimand in the Province of Ontario; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island formerly Attorney General of that Province, and last but not least the member for Regina East, Mr. John Burton.

For those who are standing in the back, we do have some extra seats in the front, and I believe that more

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 16 novembre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît.

Mesdames et messieurs, nous sommes heureux de commencer cette séance publique, la première que nous tenions en Saskatchewan, à Regina, votre capitale. Tout d'abord, je désire m'excuser pour notre retard; nous aurions dû commencer il y a 45 minutes, nous avons fait tout possible pour être à l'heure; mais à cause d'une panne d'avion, le vol d'Air Canada qui devait transporter notre équipement a été retardé, et nos techniciens viennent juste de récupérer le matériel. Ainsi, au lieu d'avoir tout leur temps, ils ont dû travailler sous pression pour rattrapper le temps perdu.

Ceci constitue une réunion officielle du Comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat au sujet de la Constitution canadienne. Notre Comité a été chargé d'examiner les propositions émanant du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et du public canadien, au sujet des réformes à apporter à la Constitution. Dans ce but, nous avons déjà eu des audiences au Manitoba, au Yukon, en Nouvelle-Écosse, à l'Île du Prince-Édouard, et cette semaine, nous tiendrons audience à Regina, ce soir et demain matin, ainsi qu'à Yorkton demain soir, et à Saskatoon mercredi soir.

Étant donné qu'il s'agit de la réunion officielle d'un Comité parlementaire, toutes les délibérations de ce soir seront enregistrées. Les micros que vous voyez devant vous ne sont pas là pour l'amplification du son mais pour l'enregistrement des délibérations. Ensuite, les comptes rendus sont transcrits et imprimés, et ils deviennent partie intégrante des archives parlementaires.

La coutume veut que nous présentions lors de la première réunion, les membres du Comité. Je vous dirai donc que je suis Mark MacGuigan et que je représente Windsor-Walkerville en Ontario. Je vais vous présenter maintenant les membres du Comité. Représentant le Sénat, l'honorable Donald Cameron de Banff, Alberta; monsieur le sénateur Eugene Forsey, de Nepean, Ontario; le sénateur Muriel Ferguson, de Fredericton, Nouveau Brunswick; et l'honorable Paul Yuzyk de Fort Garry, Manitoba. Tous les sénateurs se sont assis du même côté de la pièce ce soir. Ils doivent s'attendre à ce que l'on attaque quelque peu le Sénat!

La Chambre des communes est représentée par M. Warren Allmand, de la circonscription de Notre-Dame-de-Grâce, dans la province du Québec; M. Andrew Brewin, de Toronto Greenwood; M. J. Michael Forrestall, de Dartmouth-Halifax Est, en Nouvelle-Écosse; M. Colin Gibson, d'Hamilton-Wentworth, dans la province de l'Ontario; M. William D. Knowles, de Norfolk-Haldimand, province de l'Ontario; M. Gilles Marceau, de Lapointe, dans la province du Québec; M. Melvin J. MacQuaid de Cardigan, Île-du-Prince-Édouard, ancien procureur général de cette province et enfin, le député de Regina-Est, M. John Burton.

Je signale aux personnes debout au fond de la salle qu'il reste encore quelques sièges devant; je crois égale-

[Texte]

are still being brought in, so if you feel that you can see better from up here we would be very pleased to have you move into this area. We do not mind having those who are participating clustered around us, it makes sometimes for a better meeting.

Because of the number of briefs we have to receive and the number of you who may want to speak from the floor by way of commenting either on the briefs or by way of commenting on our comments from up here, I would like to begin the meeting immediately. However, first of all, I would like to call on Mayor Baker who, I understand would like to extend some words of welcome to us. Would you come up here please Mr. Baker. I would like to invite Mayor Baker to address us.

His Honour Henry H. Baker (Mayor of Regina): Thank you very much, Mr. Chairman. Had I known I was going to give an address rather than words of welcome, I am sure I would have got warmed-up after my first forty-five minutes, which politicians usually do or take time out to do.

I do not know if you can hear me at the back.

An hon. Member: No.

Mr. Baker: You cannot hear? Can you hear, Mr. Purdy, back there?

This is something like the politician who spoke to an audience like this, and he said to them if you cannot hear at the back put up your hand. One fellow put up his hand, and said, "I cannot hear." A chap in the front said, "I can; I will change you places."

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am told that you are not being recorded.

Mr. Baker: I am not being recorded?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps you could hold the microphone.

Mr. Baker: I will hold it up then. I am easier to shoot at if I stand up anyway.

I am very pleased to be here tonight to welcome the Committee. The Parliamentary Committee composed of Senators and members of Parliament, and to welcome you as co-chairman, doctor, and we are very pleased that there is such a fine audience out tonight, I presume to present briefs and to listen to comments made by different people.

I am not going to give a brief at this time, but I do want to expound a bit as far as I am concerned with regard to the Constitution of this country. I want to say that it is a very important time in the life of this great country of ours known as Canada. Of course we are the envy of the world as a nation, and the Constitution that was set up over 100 years ago, I think was a pretty fine document, and I think credit must go to those pioneers who set up this great confederation of ours. It was not all bad. Perhaps there are parts in it that need changing, but let us not just change the constitution for the sake of change. Let us know what we are going to do when we make a change in the areas where we feel it should be done.

[Interprétation]

ment que l'on va en apporter d'autres; donc, si vous pensez avoir une meilleure vue d'ici, je vous en prie, n'hésitez pas et approchez-vous. Nous préférons voir les personnes qui vont participer à la discussion se grouper autour de nous: cela améliore souvent la réunion.

Étant donné le nombre de mémoires qui va nous être présenté et le nombre de personnes qui désirent prendre la parole, soit pour commenter les mémoires, soit pour commenter nos propres déclarations, je pense qu'il vaut mieux commencer la réunion immédiatement, néanmoins, je désire tout d'abord laisser la parole à monsieur le maire Baker qui désire nous dire quelques mots de bienvenue. Voulez-vous venir jusqu'ici, monsieur Baker? Je vous cède la parole.

Son honneur Henry H. Baker (Maire de Regina): Merci beaucoup, monsieur le président. Si j'avais su que je devais vous faire un discours au lieu de vous souhaiter tout simplement la bienvenue, j'aurais compris qu'il me faudrait environ 45 minutes avant d'être éloquent. C'est le cas pour la plupart des hommes politiques, d'ailleurs.

Est-ce que vous pouvez m'entendre au fond de la salle?

Une voix: Non!

M. Baker: Vous ne m'entendez pas—et vous, monsieur Purdez, m'entendez-vous d'où vous êtes? Ceci me rappelle l'histoire de ce politicien qui disait à son auditoire: «que ceux qui ne m'entendent pas, lèvent la main!». Quelqu'un leva la main, et dit: «Je n'entends pas». Une voix du devant de la salle répondit: «Moi, j'entends; alors, changeons de place.»

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que ce que vous dites n'est pas enregistré.

M. Baker: Je ne suis pas enregistré?

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous pourriez peut-être tenir votre micro?

M. Baker: D'accord, je vais le tenir. De toute façon, si je me tiens debout, je serai plus facile à abattre.

Je suis très heureux d'être présent, ici, ce soir et de souhaiter la bienvenue à votre Comité, comité parlementaire composé de sénateurs et de députés. Je suis également heureux de vous accueillir, monsieur le président. Nous sommes très heureux d'avoir un public si nombreux ce soir; ces gens désirent, je le suppose, présenter des mémoires, écouter les remarques et les déclarations formulées par les différentes personnes présentes.

Je ne désire nullement vous présenter un mémoire, maintenant, mais simplement vous expliquer mes idées sur la Constitution du pays. Je tiens à dire que ceci constitue une époque très importante pour notre pays, le Canada. En tant que nation, nous faisons l'envie du monde. Notre Constitution, qui date d'une centaine d'années a été un excellent document; il faut en rendre hommage aux pionniers qui ont créé notre grande Confédération; elle est loin de n'avoir que des défauts. Il y a peut-être certaines parties qui méritent des changements, mais ne changeons pas la Constitution pour le plaisir de la changer. Il faut que nous sachions bien ce que nous faisons lorsque nous apportons un changement dans un domaine quelconque.

[Text]

Under the constitution, as I can recall, over the years we have pretty well been able to do anything and everything we want to do as it is today. There are some areas we know where amendments must be made.

The prime concern of the constitution, as I see it, should be that emphasis must be put on seeing that this country stays together, that this country stays together at all costs. We have a great country, and as I said, it is the envy of many parts of the world. Many would give much to become Canadians today, and we should appreciate it as born Canadians in this great country.

Someone mentioned the Senate, that they might be taking cracks at the Senate tonight. I could perhaps do that, too. There are various schools of thought that the Senate, which is appointed, has not enough responsibility. There are schools of thought that the Senate should be abolished. Others think that perhaps a third of its members should be appointed. A third by the Prime Minister as it is today; a third appointed by the legislatures, and perhaps a third be elected. These are things we should look at. I, for one, believe that if it can be made to work the Senate should be given responsibilities in this great democratic way of life of ours.

I could say that it should be abolished. The way it is operating today, you cannot refute some of those who think it should be, but I think there is a way of reforming it so that it could become a really democratic instrument for good in Canada. Perhaps these are the things

I am not going to say what should be done here tonight at all, but we want to amend the constitution to make our democratic system work, and work much better.

Mr. Chairman, I just want to say, in greeting everyone here tonight, that I am sure the briefs to be presented will help make this country stay together. We have had problems in some parts of Canada. One province or two may want to pull away from us, others have other ideas. You have heard of a western Canadian nation. You have heard of everything. But I can say that if ever one province pulled out of Canada, we might as well say Canada is gone. We need Quebec, and Quebec needs us. British Columbia needs us. The west needs Canada and Canada needs the west. So let us work together for good to make this country a more solid country and a constitution that will make it work even better.

Mr. Chairman we welcome you, and I, perhaps, took longer than I should have. I got here at eight o'clock. You told me you were to start at seven thirty, but I guess my time was wrong, too. I am going to make a presentation to you on behalf of the City of a set of our cuff links as a token of our appreciation of your visit here. I welcome most sincerely all the members of this Committee, the Senators and the members of Parliament, and all the guests tonight. Thank you very much.

[Interpretation]

Notre Constitution nous a permis, au cours des années, de faire bien des choses, et d'accomplir tout ce que nous désirions jusqu'à présent. Certains domaines, nous le savons, appellent des changements.

Notre premier souci en examinant la Constitution, c'est de mettre l'accent sur l'unité nationale, l'unité à tout prix. Nous avons un grand pays, et comme je l'ai déjà dit, nous faisons l'envie de bien des parties du monde. Bien des gens donneraient énormément pour devenir Canadiens, aujourd'hui, et nous devrions apprécier davantage la chance d'être nés canadiens dans ce grand pays.

On a parlé du Sénat, on a dit que l'on attaquerait peut-être l'existence du Sénat ce soir. Je pourrais le faire également. D'aucuns pensent que le Sénat, les sénateurs, n'ont pas suffisamment de responsabilités. D'aucuns pensent qu'il faudrait abolir le Sénat.

D'autres pensent qu'un tiers des sénateurs devraient être nommés par le premier ministre, comme cela a lieu actuellement, un tiers nommé par les assemblées législatives, et le dernier tiers devrait être élu. Nous devrions prendre tout cela en considération. Si cela était possible, je pense que le Sénat devrait avoir davantage de responsabilités, dans un régime démocratique comme le nôtre.

Je pourrais dire qu'il devrait être aboli. Vu la façon dont il fonctionne aujourd'hui, on ne peut pas réfuter complètement les arguments de ceux qui désirent le voir abolir; mais je pense qu'il faudrait le réformer pour qu'il devienne réellement un bon instrument démocratique au Canada. Ce sont peut-être là des idées que nous entendrons ce soir dans les mémoires qui sont présentés.

Je n'ai pas l'intention de vous dire ce qu'il conviendrait de faire ici ce soir; nous voulons modifier la Constitution pour que notre régime démocratique fonctionne mieux et même bien mieux.

Monsieur le président, je tiens simplement à vous dire, en souhaitant la bienvenue à tout le monde ce soir, que je suis sûr que les mémoires qui seront présentés aideront à cimenter l'unité de notre pays. Nous avons eu des difficultés dans certaines régions du Canada. Une ou deux provinces veulent se séparer, d'autres ont d'autres idées. On a entendu parler d'un Canada de l'Ouest. On a entendu parler de bien des choses. Tout ce que je puis dire, c'est que si jamais une seule province se séparait du Canada, cela serait la fin du Canada. Nous avons besoin du Québec et le Québec a besoin de nous. La Colombie-Britannique a besoin de nous. L'Ouest a besoin du Canada et le Canada a besoin de l'Ouest. Aussi, travaillons ensemble à faire de ce pays un pays plus solide plus uni, grâce à une Constitution encore meilleure.

Monsieur le président, je vous souhaite la bienvenue; j'ai peut-être parlé trop longtemps. Je suis venu ici à huit heures; vous m'aviez dit que vous commenciez à sept heures trente; mais je pense bien que moi aussi, je me suis trompé d'heure. Je vais avoir le plaisir de vous offrir quelque chose au nom de la ville; des boutons de manchettes, en souvenir de votre séjour ici. Je souhaite la bienvenue la plus cordiale à tous les membres du comité, aux députés de la Chambre des communes, aux sénateurs et à tous les invités présents ce soir. Merci à tous.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much Mayor Baker for your representation, for your

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur le maire Baker, pour votre exposé, votre chaleu-

[Texte]

warm words of welcome, and for your very great interest in our constitutional problem.

Now I am going to resume my seat. I regret that it will not always be possible for those of you at the back, because of the character of the room, to see us too well, but I think it would be unfair of us to ask the witnesses to stand while giving their briefs. So I think it is only fair to them that we should allow them to sit. I hope you will be able to hear adequately at the back of the room.

Our first witness will be Mr. Allan Blakeney.

I would like now to call on our first witness Mr. Allan Blakeney the Leader of the Opposition in the Province of Saskatchewan. Mr. Blakeney.

Mr. Allan Blakeney (Leader of the Opposition and Leader of the New Democratic Party in the Saskatchewan Legislature): Mr. Chairman, honourable Senators, and members of the House of Commons, I am submitting a brief on behalf of the New Democratic members of the Saskatchewan Legislative Assembly.

It is not the purpose of this brief to deal with all or most of the matters which will be the subject of study by your Committee. Our brief confines itself to three areas which we believe are of particular importance to the operation of provincial governments and their ability to serve the public.

We gave consideration to considering some other areas, that of the possibility of entrenching a bill of rights. Doubtless that will be raised or has been raised with you on a number of occasions. The difficulties which we see in enacting consumer credit legislation because of the division of legislative responsibility between the provinces in the form of property and civil rights, and the federal government in the form of interest, bills of exchange money and banking and the like.

Problems present themselves in this area. Can a province effectively regulate conditional sales contracts where there is a promissory note involved. This has been the subject of recent action by the House. Could the federal government for example regulate the pharmaceutical industry in the form of advertising pricing and merchandising. There are some real problems there.

We gave consideration to a third subject, a more theoretical one, the difficulties which we see as ensuing from the practice of some people of maintaining that all provinces should both possess and exercise precisely the same package of legislative and taxing powers. But we confined our remarks to three areas: legislative representation, financing of education, and control of the environment.

The reason we chose those three subjects is, I think, reasonable clear. The area of legislative representation goes to the fundamentals of the democratic process. It has received a good deal of attention in the United States recently, much less in Canada.

In the area of financing of education, anything which used 8 per cent of the gross national product and promises to consume a good deal more is a formidable problem. And it threatens to distort any possible constitutional matching on the one hand of legislative power and responsibility and on the other hand of physical

[Interprétation]

reux accueil et l'intérêt que vous avez témoigné envers les problèmes constitutionnels.

Je vais reprendre ma place. Je regrette qu'il ne soit pas possible à toutes les personnes situées au fond de la salle de nous voir avec facilité, mais je pense qu'il ne serait pas très aimable de demander à vos témoins de se lever pour présenter leurs rapports. Nous devons leur permettre de rester assis. J'espère néanmoins que vous entendrez bien, du fond de la salle.

Notre premier témoin sera M. Allan Blakeney. Je cède donc la parole à M. Allan Blakeney, chef de l'opposition dans la province de la Saskatchewan. Monsieur Blakeney.

M. Allan Blakeney (chef de l'Opposition et chef du Nouveau Parti démocratique de la Saskatchewan): Monsieur le président, honorables sénateurs, messieurs les députés, je vous présente un mémoire au nom du Nouveau Parti démocratique de l'Assemblée législative de la Saskatchewan.

Nous n'avons pas l'intention d'aborder dans ce mémoire toutes les questions qui seront examinées par votre Comité. Nous nous confinons à trois domaines très importants dans l'administration provinciale et son service au public.

Nous avons envisagé d'examiner d'autres questions, la possibilité de proclamer une Déclaration des droits de l'homme. Ce problème a sans aucun doute, été soulevé devant vous à plusieurs occasions. Nous avons envisagé des difficultés au sujet de la loi concernant le crédit à la consommation à cause de la séparation des responsabilités d'ordre législatif entre la juridiction provinciale, dans le domaine de la propriété des droits civils, et la juridiction fédérale, dans le domaine des intérêts, des billets de change, de l'argent, des banques, etc. . . Des problèmes se posent à cet égard. Une province peut-elle effectivement réglementer les contrats de ventes conditionnelles lorsqu'il existe un billet promissoire? Cette question a été à l'origine d'une action récente de la part de la Chambre des communes. Le gouvernement provincial peut-il réglementer l'industrie pharmaceutique en faisant de la publicité, établissant les prix, s'occupant des ventes. Il y a là de réels problèmes.

Nous avons également examiné un troisième sujet, plus théorique celui-là, concernant les difficultés que nous envisageons à cause des pratiques de certaines personnes, en ce qui concerne le maintien de l'idée selon laquelle toutes les provinces devraient posséder et exercer exactement les mêmes droits d'imposition et les mêmes droits législatifs. Mais nous limitons nos remarques à trois domaines: la représentation législative, le financement de l'instruction publique et le contrôle de la pollution du milieu.

La raison pour laquelle nous avons choisi ces trois sujets est assez claire. La représentation législative va à la racine du processus démocratique. Ce sujet a été étudié avec soins aux États-Unis tout récemment, mais beaucoup moins au Canada.

Dans le domaine du financement de l'instruction, un sujet qui absorbe 8 p. 100 du produit national brut et se propose d'en englober encore plus, constitue un gros problème. Il menace de bouleverser tout l'équilibre entre les pouvoirs législatifs et les responsabilités d'une

[Text]

capacity to exercise and develop those powers and responsibilities.

The third area of environmental control or pollution is conceded by all to be an emerging major problem, and is one where the constitution is particularly inadequate in our view.

To turn then to the three subjects which I have mentioned, first legislative representation, universal adult suffrage and equal representation are key principles in the proper working of modern democracies. Both have long histories in the British tradition of government. Every competent Canadian adult is guaranteed his right to vote. No legislation, however, guarantees Canadians the accepted right to equal representation or representation by population. This failure of the law opens the possibility that a government in power might subvert the democratic process by unfair design of electoral constituencies. This could lead to the election of a Parliament or an assembly which grossly misrepresents rather than represents a majority of the electorate. de l'électorat.

It is our contention, that just such a circumstance has occurred in Saskatchewan. Amendments to the Saskatchewan Legislative Assembly Act passed during the 1970 regular session will, when proclaimed, destroy any semblance of fair representation by population in this province. These amendments, so distort the electoral map as to make it possible for only 33 per cent of the voters to elect a working government with 53 per cent of the seats. The Act in question prescribes constituency boundaries which are totally indefensible, whether on the grounds of population, geography or economic and social patterns. Voter populations range from a low of 3,400 voters to a high of 17,900 voters. A vote in the first riding is worth more than 4 1/2 votes in the second. Interestingly enough, both of those ridings are found within the same city, the City of Regina. The small one is Regina Albert Park; the large one is Regina Lake Center.

Other instances of severe inequalities abound. We list in our brief eight pairs of adjacent constituencies illustrating the inequities: Moose Jaw North, 6,200—Moose Jaw South, 13,400; two urban seats—Redberry 5,800—The Battlefords, 10,600; Last Mountain, 5,700—Wadena, 10,200; Prince Albert West 9,000—Prince Albert East 15,000; Rosthern 7,000—Melfort-Kinistino 13,100; Kelvington 6,800—Tisale Kelsey 10,100; Saskatoon City Park 5,500—Saskatoon Riverdale 16,200; Hanley 5,800—Saskatoon Mayfair 16,400. All those constituencies are side by side; they are all adjacent. If one wanted to take ones which were separated, the comparisons could be made even more startling.

In each case on the basis of 1967 election returns the small constituency can be expected to return a government member. The large constituency an opposition member. It is clear that the above discrepancies are no accident. In individual cases some possible explanations in justification might be offered. No possible explanation consistent with democratic principles can be offered for the redistribution as a whole.

Across the province it is seen that had these boundaries been in effect during the 1967 election, a Liberal government would have been elected, each member would have represented 7,700 voters. The New Democratic Party members would have represented an average of

[Interpretation]

part et les possibilités d'exercer et de promouvoir ces pouvoirs et responsabilités d'autre part.

Le troisième domaine, l'enraiment de la pollution, est considéré par tout le monde comme un problème grandissant au sujet duquel la Constitution est absolument insuffisante, à notre avis.

Revenons-en aux trois sujets que j'ai mentionnés tout d'abord, la représentation législative. Le droit de vote universel pour les adultes et une représentation égale constituent des éléments-clés dans une démocratie moderne, qui fonctionne bien. Ces deux principes ont une longue histoire dans la tradition gouvernementale britannique. Tout Canadien adulte et sain d'esprit a le droit de vote. Aucune assemblée législative, néanmoins, ne garantit aux Canadiens le droit à la représentation égale, à la représentation selon la population. Cette faiblesse de la loi permet au gouvernement au pouvoir de détourner, de déformer, à son profit, le régime démocratique. Ceci pourrait amener l'élection d'un Parlement ou d'une assemblée législative qui représenterait mal la majorité

Nous affirmons que c'est ce qui s'est passé en Saskatchewan. La modification de la loi sur l'assemblée législative de la Saskatchewan, adoptée au cours de la session de 1970, détruira, lorsqu'elle sera officiellement proclamée, toute représentation plus ou moins juste de la population de cette province. Ces amendements déforment la carte électorale à tel point que 33 p. 100 des électeurs peuvent élire un gouvernement occupant 53 pour cent des sièges. La loi en question prescrit les limites des circonscriptions de manière tout à fait injustifiable, soit au niveau de la population soit au niveau de la géographie ou des schémas économiques ou sociaux. Le nombre des électeurs varie entre 3,400 et 17,900. Un vote dans la première circonscription représente 4 fois et demie celui de la deuxième circonscription. Et pourtant, ces deux circonscriptions se trouvent dans la même ville, Regina. La plus petite est Regina Albert Park et la plus grande est Regina Lake Center.

D'autres exemples d'injustice flagrante abondent. Dans notre liste, nous énumérons huit circonscriptions doubles qui montrent bien cette injustice: Moose Jaw Nord, 6,200; Moose Jaw Sud, 13,400; deux sièges urbains; Redberry, 5,800; The Battlefords, 10,600; Last Mountain, 5,700; Wadena, 10,200; Prince Albert-Ouest, 9,000; Prince Albert-Est, 15,000; Rosthern, 7,000; Melfort-Kinistino, 13,100; Kelvington, 6,800; Tisale-Kelsey, 10,100; Saskatoon City Park, 5,500; Saskatoon Riverdale, 16,200; Hanley 5,800; Saskatoon Mayfair, 16,400. Toutes ces circonscriptions sont voisines, elles se touchent. Si on voulait considérer le cas de celles qui sont isolées, la comparaison serait encore plus frappante.

Dans chaque cas, en fonction des élections de 1967, on peut s'attendre à ce que les petites circonscriptions réalisent un membre du gouvernement et à ce que les grandes circonscriptions réalisent un membre de l'opposition. Il est clair que les différences énumérées ci-dessus ne sont pas accidentelles.

On peut offrir des explications, des justifications, pour certains cas particuliers. Aucune explication respectant les principes démocratiques ne peut être fournie pour l'ensemble de la redistribution.

Dans l'ensemble de la province, on peut bien voir que si ces délimitations avaient été en vigueur lors des élections de 1967, chaque député aurait représenté 7,700

[Texte]

12,200 voters. Seventy-seven hundred to twelve thousand two hundred. Despite a difference of only 1 per cent in the total vote, the Liberal government would have elected well over twice as many members as the other parties.

Such conditions are inconsistent with the proper working of democracy. This has been widely recognized. We propose that your committee give consideration to recommending that constitutional provisions be provided, which would guarantee the right to a reasonable equality of legislative representation.

Any provision might well contain reference to acceptable variations from the norm since population will not be the sole determining factor of boundaries. Other factors such as natural divisions, trading areas, considerations of area, can justifiably be taken into account within specified limits.

In Saskatchewan, for example recognition should be given to the large differences in population density between rural and urban areas, and I think we could not use a strict population criterion. This might be unrealistic. There is, however, no reason population should not be the overriding and strictly overriding consideration in establishing equity between individual urban constituencies and between individual rural constituencies.

Limits on variations in population being applied in other countries are exceptionally strict. Many of you will be aware of the jurisprudence developing in the United States in this area. For instance the Supreme Court of the United States last year rejected a proposed redistribution in their terms apportionment of electoral districts in New York which carried a maximum variation of 6.6 per cent. Another apportionment in Missouri was ruled unconstitutional where the variations were only 3.13 per cent. While we feel that these rulings are somewhat extreme, they do indicate just how abnormal are the Saskatchewan constituencies. The new Bill will legislate a variation of 450 per cent.

At the time of the 1965 federal redistribution, a limit of 20 per cent variation from the ideal was permitted. This limit meant that the difference between the largest permissible riding and the smallest could not exceed 40 per cent. You people in the House of Commons will be familiar with this bit of mathematics. That limit might be over-generous. One possible approach would be to legislate outside limits for individual variations possibly the 20 per cent above or below the ideal, which is now in the federal statute, but require that the whole redistribution be fair and equitable. This would leave with the Supreme Court the interpretation of this phrase, an interpretation which could be modified by the court over the years as conditions change.

In short, it is suggested that there be included in the constitution outside limits with a further provision that the whole redistribution scheme be fair and equitable, and that the interpretation of that phrase be left with the Supreme Court to develop a jurisprudence in the manner in which the United States Supreme Court has developed as a jurisprudence.

Turning now to the second question, financing of education, the British North America Act provides that matters relating to education shall be under provincial jurisdiction. At the time of Confederation public involvement in education was minimal. In large part, secondary edu-

[Interprétation]

électeurs et un gouvernement libéral aurait été élu. Le Nouveau Parti démocratique aurait représenté environ 12,200 électeurs. Entre 7,700 et 12,000, et malgré une différence de seulement 1 p. 100 au niveau du nombre total de votes, le gouvernement libéral aurait élu deux fois plus de députés que les autres partis.

Ces conditions ne cadrent pas avec le régime démocratique, on l'a reconnu de toute part. Nous demandons que votre comité recommande que les dispositions constitutionnelles assurent le droit à une représentation législative raisonnable et équitable.

Toute disposition pourrait prévoir une certaine variation dans les normes, étant donné que la population ne constituerait pas le seul facteur déterminant des limites des circonscriptions. D'autres facteurs comme les divisions naturelles, les zones de commerce, etc... etc... pourront être pris en considération, en toute justice, dans une certaine mesure.

En Saskatchewan, par exemple, on devrait tenir compte des grandes différences de densité de population entre la région rurale et les régions urbaines. On ne peut pas se servir là d'un critère de population très strict; ce serait fort peu réaliste. Il n'y a cependant aucune raison à ce que la population ne soit pas une considération primordiale pour l'établissement d'une certaine équité entre les circonscriptions rurales et les circonscriptions urbaines.

Les limites aux fluctuations de la population imposées dans les autres pays sont très strictes. Beaucoup d'entre vous connaissent la jurisprudence américaine dans ce domaine. La Cour suprême des États-Unis, par exemple, a rejeté le projet de remaniement de la carte électorale du district de New York comportant une fluctuation maximum de 6.6 p. 100. Au Missouri, la modification proposée a été déclarée anticonstitutionnelle; elle n'était que de 3.3 p. 100. Nous estimons que cette réglementation est quelque peu extrême, mais elle montre bien dans quelle mesure les circonscriptions de la Saskatchewan sont anormales. Nous aurons une divergence de 450 p. 100, d'après le nouveau Bill.

Au moment du remaniement fédéral de 1965, on a autorisé une divergence de 23 p. 100 par rapport au chiffre idéal établi. Cela veut dire que la différence ne pouvait pas dépasser 40 p. 100 entre les plus petites et les plus grandes circonscriptions permises. Vous autres, députés fédéraux, êtes au courant de ce petit jeu mathématique. Vous savez que les limitations peuvent être bien trop généreuses. On devrait légiférer en dehors des limites pour les fluctuations, 20 p. 100 en plus ou en moins de la loi fédérale, mais exiger en échange que tout le remaniement de la carte soit juste et équitable. Ceci laisserait à la Cour suprême le soin d'interpréter ces dispositions; cette interprétation pourrait être modifiée par la Cour au cours des années, à mesure de la modification de la situation.

En bref, on devrait inclure dans la Constitution des limites extérieures en exigeant que tout remaniement devrait être juste et équitable, et qu'il incomberait à la Cour suprême d'interpréter cette disposition; la Cour suprême pourrait mettre au point un ensemble de règlements comme l'a fait la Cour Suprême des États-Unis.

Abordant maintenant la deuxième question: le financement de l'instruction publique. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, prévoit que cela relève de la compétence provinciale.

[Text]

cation was provided by private institutions or by religious institutions. Post-secondary education was not generally thought to be within the sphere of governmental responsibility.

Since that time our concept of education and of public responsibility for it has been transformed. This is particularly true in the field of post-secondary education. I will not review in detail all the facts, which will be well-known to your Committee, but might I summarize them briefly?

Gross expenditures on post-secondary education are rising rapidly, having doubled in recent years, and they are likely to double again within the next, very few years. You will have seen the predictions in this area by the Association of Universities and Colleges meeting in Winnpeg two weeks ago.

Graduates of post-secondary institutions are highly mobile. Many leave the provinces in which they are educated. Most Canadian provinces lose more graduates than they gain, for there is a steady flow from the Prairies and the Atlantic provinces to Ontario and British Columbia.

Provincial boundaries do not describe a rational planning pattern or rational taxing units for education. It is just not sensible to provide a full range of post-secondary educational facilities in the individual provinces other than perhaps Ontario and Quebec, and, because of language and cultural considerations, Quebec appears to be a viable educational planning unit.

From these facts some conclusions emerge. First, post-secondary education benefits all of Canada but particularly benefits the large "have" provinces. Second, rational planning for post-secondary education must be done on a national basis. Third, because of mobility factors and tax jurisdictions, post-secondary education costs should be largely or wholly a charge on federal revenues.

The present federal and provincial cost-sharing agreements take account of some of these conclusions, but they fail to come to grips with the full problem. We suggest the following approach.

We suggest that, in the Constitution, the post-secondary education field be a field of concurrent federal and provincial jurisdiction with the provincial jurisdiction being paramount. Second, that the Constitution provide for extensive delegation of powers between the federal and provincial governments. Third, that by using these devices, the concurrent jurisdiction and the delegation, a comprehensive national plan for post-secondary education be worked out on a joint federal-provincial basis.

This plan should be financed largely from federal funds and be sufficiently flexible to permit the Province of Quebec to participate in only a limited way. Provisions should be made for Quebec to receive reasonable fiscal equivalents in respect of areas where the national plan does not cover Quebec. The plan should cover university education and some post-secondary technical education, the precise scope of which should be negotiated.

It is our contention that it is a positive disservice to Canada to have what we have now, a post-secondary education system which actually discourages young Canadians from pursuing their education in provinces other than their province of origin. The usual situation now is that if a student goes from province "A" to a

[Interpretation]

Au moment de la Confédération, la participation du public à l'instruction était tout à fait minime. L'instruction secondaire était en grande partie assurée par des institutions privées ou religieuses. On ne considérait pas que l'instruction supérieure doive relever de la responsabilité de l'État.

Depuis, notre concept de l'instruction publique et de notre responsabilité à son égard s'est transformé. C'est surtout vrai dans le domaine en ce qui a trait au domaine de la formation supérieure.

Je n'examinerai pas tous les faits en détail; vous les connaissez bien; je les résume brièvement.

Les dépenses brutes montent en flèche; elles ont doublé depuis quelques années et doubleront encore dans les prochaines années. Vous êtes au courant des prédictions de l'Association des universités et collèges qui s'est réunie à Winnipeg il y a deux semaines.

Les diplômés des écoles supérieures sont très mobiles. Nombreux sont ceux qui quittent la province où ils ont fait leurs études. La plupart des provinces canadiennes perdent plus de diplômés qu'elles n'en forment, parce que ces jeunes des Prairies et des Maritimes s'en vont en Ontario et en Colombie-Britannique.

Les limites provinciales ne sont pas rationnelles, les programmes d'imposition pour l'instruction ne sont pas rationnels. Il n'est pas raisonnable d'assurer toute une gamme d'enseignement supérieur dans toutes les provinces en dehors de l'Ontario et du Québec. A cause des considérations d'ordre linguistique, le Québec devrait être une unité d'instruction planifiée viable.

Par conséquent, il faut en arriver à certaines conclusions. Premièrement, la formation supérieure profite à tout le Canada, mais surtout aux provinces les plus fortunées. Deuxièmement, la planification rationnelle en ce qui a trait à l'instruction post-secondaire doit être faite à l'échelle nationale. Troisièmement, à cause des facteurs mobilité et juridiction d'imposition, les frais de formation supérieure devraient être encourus par le Trésor public fédéral.

Les ententes relatives aux programmes à frais partagés tiennent compte de certaines de ces conclusions sans s'attaquer au problème dans son ensemble. Nous proposons ce qui suit: soit que, dans la Constitution, le domaine de l'instruction supérieure fasse l'objet d'une juridiction conjointe, le gouvernement fédéral étant prépondérant. Deuxièmement, que la Constitution prévoie une délégation très forte du pouvoir des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. Troisièmement, grâce à ces moyens, qu'il y ait concomitance de la juridiction et délégation des pouvoirs pour mettre sur pied un plan conjoint fédéral-provincial.

Ce plan serait largement financé à même le Trésor fédéral et serait assez souple pour permettre à Québec d'y prendre part de façon limitée seulement. Il faut prendre des dispositions pour que le Québec obtienne l'équivalent fiscal dans les domaines où le plan fédéral ne vise pas le Québec. Il devrait prévoir la formation universitaire et la formation technique supérieure dont les modalités devraient être mises au point.

Nous affirmons que ce qui existe présentement rend un mauvais service au Canada. Nous avons un régime d'éducation qui effectivement décourage les Canadiens de poursuivre leurs études dans d'autres provinces que leur

[Texte]

university or technical institute in province "B" he cannot get full scholarship and bursary assistance from province "A" because he is not attending an educational institution in that province and he cannot get that assistance from province "B" because he is a non-resident.

In short, we should be stimulating young people to take their education in other provinces so as to get a concept of Canada. We build a system which positively discourages it by very real financial discouragements. On such a structure we are attempting to build a spirit of Canadianism.

In the field of technical education, we propose that in this field which is job-related, the long-acknowledged interest of the federal government be recognized. They have, in fact, been in the field for years. We think the Constitution would acknowledge this.

It is generally accepted that the federal government has primary responsibility to provide full employment and this is likely to become more firmly recognized. The Constitution should take account of these realities.

In the field of primary and secondary education, we think the paramountcy of the province must be recognized. Perhaps the sole legislative jurisdiction of the province should be recognized. It should, however, be equally recognized that the federal government has the clear right to grant funds to either governments or citizens in respect of a traditional education.

Now, primary and secondary education in Saskatchewan and in most other provinces are financed in major part from property tax revenues. In this province and I suspect elsewhere, these taxes have risen dramatically in recent years and are becoming a heavy burden. The property tax is an undesirable tax since it is regressive, it bears no relation to ability to pay, and it is narrowly based. Steps to remove a greater part or all of educational costs from property are required. The federal government has access to progressive taxes in amounts adequate for the task and accordingly, federal assistance may be required.

Equality of opportunity in education is an ideal. In Canada, it is not now a fact. It must be made a fact of Canadian life. The Constitution should permit equalization payments; any lingering doubts about their acceptability should be removed. Put another way, we are saying that either the legislative jurisdiction for primary and secondary education should be concurrent or, if the legislative jurisdiction for primary and secondary education is retained with the provinces, then it should be clear that the federal government has the right to use its taxing power to provide funds for education. We would disagree with suggestions which have been heard of late to the effect that the federal government ought not to be permitted to use its taxing powers to provide funds for purposes which are wholly within provincial jurisdiction.

I turn now to the third topic, environment. Restoration of the physical environment is the most important issue before us. Effective management of the environment is a global concern, best approached by the largest possible unit of administration. The Constitution must recognize that this is an essential matter for federal jurisdiction.

Provincial efforts are likely to be of marginal effect, not only because the environment recognizes no legal provincial boundaries but because the provinces face

[Interprétation]

province d'origine. Si un jeune s'en va fréquenter l'université dans une autre province, il ne peut obtenir toutes les bourses voulues, parce qu'il ne suit pas le cours universitaire de sa province. Il ne peut pas être aidé par la province autre que la sienne parce qu'il n'y réside pas.

En bref, nous devrions stimuler les gens à se développer, à étudier dans une autre province pour qu'ils connaissent mieux le pays. Nous avons édifié un régime qui les décourage; Nous les décourageons par des modalités de financement, en dépit de nos efforts pour promouvoir le sentiment de canadianisme.

Le gouvernement fédéral s'est occupé du domaine de la formation technique pendant des années et la Constitution devrait en tenir compte.

Le gouvernement fédéral devrait prendre d'autres mesures pour assurer le plein emploi. La Constitution devrait tenir compte de ces réalités.

Dans le domaine de l'éducation primaire et secondaire, nous devons reconnaître le rôle primordial que joue la province. Il faudrait peut-être connaître également le rôle exclusif que joue la province. On ne saurait oublier que le gouvernement fédéral a un droit bien marqué d'accorder des subventions aux gouvernements ou aux citoyens en ce qui a trait à la formule d'instruction traditionnelle.

Sur le plan de l'instruction primaire et secondaire en Saskatchewan comme dans la plupart des autres provinces l'instruction est financée en majeure partie à même les revenus de la taxe foncière. Dans cette province et j'imagine ailleurs également, ces taxes ont monté d'une manière très marquée au cours des dernières années et sont devenues un fardeau très lourd. L'impôt foncier n'est pas du tout souhaitable étant donné qu'il est régressif et n'a aucun rapport avec la capacité de payer et s'établit dans des cadres étroits. Il y a lieu de songer aux mesures qui pourraient soulager la propriété d'une grande partie des coûts connexes à l'éducation. Le gouvernement fédéral a accès à des montants suffisants et conséquemment il y a lieu de lui demander son aide.

Il faut considérer comme un idéal la chance égale de s'instruire. Ce n'est pas là un fait de la vie canadienne mais ce devrait le devenir. La Constitution devrait permettre la péréquation de paiements; tout doute à ce sujet devrait disparaître. Si nous voulons souligner les choses d'une autre manière, on pourrait dire que la juridiction législative sur le plan de l'éducation primaire et secondaire peut être concurrentielle, cependant, si la juridiction législative sur le plan de l'instruction primaire et secondaire demeure avec les provinces, alors il est clair que le gouvernement fédéral a le droit d'utiliser son pouvoir de taxation pour assurer des fonds nécessaires à l'éducation. Nous ne sommes pas d'accord avec les suggestions qui ont été formulées dernièrement selon lesquelles le gouvernement fédéral ne peut prendre sur lui d'utiliser son pouvoir d'imposer pour assurer les fonds nécessaires à des fins qui sont exclusivement de compétence provinciale.

J'en viens maintenant au troisième point, celui de l'environnement. La restauration de l'environnement matériel constitue l'une des plus importantes questions que nous ayons à débattre. La gestion efficace de l'environnement constitue un programme d'envergure et les meilleurs secteurs possibles de l'administration doivent s'en occuper. La Constitution doit reconnaître que c'est là une question essentielle qui relève de la juridiction fédérale.

[Text]

enormous economic pressures tending to shift their primary concerns away from good environmental practices.

The question was well put by a newspaper which circulates in Saskatchewan called *The Western Producer*, and I quote:

Can a local agency be created that will have the strength to stand up to the concerted pressures of an industry that holds in its hands the economic destiny of the region?

That is as good a question to direct to a province as it is to a municipality. Most of our provinces are simply too small and too desirous of economic development to take a firm stand against destruction of the environment where this is associated with economic development.

Competition among provinces for industrial development is wasteful not only of financial but also of natural resources. The ecological results of relaxed provincial vigilance are not well-known but instances crop up with disturbing frequency. Mercury contamination is a leading problem in Saskatchewan, a problem of water pollution; erosion and flooding resulting from reduced water-retention capacity in logged-over areas may well develop into another.

It is conceivable and even probable that a province abstaining from the race to relax environmental standards could see its efforts frustrated; could, in fact, suffer damages within its jurisdiction resulting from poor practices elsewhere. Pollution of interprovincial rivers is an obvious example. We could cite as examples damage to wildlife in Saskatchewan because of the Peace River dam in British Columbia. Doubtless, people from Manitoba could cite the losses which they have suffered because of the mercury contamination of the Saskatchewan River which probably occurred in the Province of Saskatchewan. It would be possible to go on at length on this topic. It is, I believe, sufficient to say that federal action and strong federal action is essential. The Constitution must, in no way, inhibit this action.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Blakeney.

Ladies and gentlemen of the Committee, before I invite your questions, I just want to describe to you the work task that we will have before us tonight and tomorrow morning and to suggest that we will have to limit the number of questioners to about two, I think, for each brief. We have six other briefs this evening of which the last, I understand, is a combined brief presented by 12 students in 12 parts. Tomorrow morning we have six additional briefs.

[Interpretation]

Le travail des provinces dans ce domaine ne sera que d'importance marginale, non seulement parce que l'environnement ne connaît pas de limites provinciales juridiques mais parce que les provinces ont à faire face à des pressions économiques énormes qui les poussent en premier lieu à ne s'occuper que des bonnes pratiques d'environnement.

La question a été bien exposée par un journal de la Saskatchewan *The Western Producer* et je cite:

Serait-il possible de mettre sur pied un bureau local qui serait habilité à tenir le coup devant les pressions concertées d'une industrie qui détient entre ses mains le sort économique de la région?

C'est sans doute là une bonne question qu'il y aurait lieu d'adresser à une province ou à une municipalité. La plupart des provinces sont simplement trop petites et trop désireuses de progrès économique pour tenir le coup devant la destruction de l'environnement car celle-ci est étroitement liée au développement économique.

La compétition qui existe entre les provinces pour le progrès économique constitue une perte non seulement sur le plan financier mais également sur celui des ressources naturelles. Sur le plan écologique, les résultats d'une vigilance provinciale amoindrie ne sont pas bien connus mais les exemples ne manquent pas où les dégâts se sont révélés bien nombreux. La contamination par le mercure constitue un problème d'envergure en Saskatchewan. Le problème de la pollution de l'eau, l'érosion et l'inondation qui résultent de la rétention de l'eau imputable aux régions bloquées par le bois pourra occasionner d'autres problèmes.

On conçoit fort bien et il est même probable qu'une province qui s'abstiendra de la course pour relâcher un peu les normes relatives à l'environnement pourrait voir ses efforts frustrés. Il se pourrait même qu'elle en souffre des dommages au sein même de son administration par suite des pratiques mauvaises exercées ailleurs. La pollution des rivières interprovinciales en est un exemple frappant. Qu'il nous soit permis de citer comme exemple les dommages causés à la faune en Saskatchewan, dommages imputables au barrage de la rivière La Paix en Colombie-Britannique. Il ne fait aucun doute que les gens du Manitoba pourraient nous dire les pertes qu'ils ont subies en raison de la contamination par le mercure de la rivière Saskatchewan, chose qui s'est produite probablement dans la province de Saskatchewan. On pourrait encore citer nombre d'autres cas sur ce point. A mon sens, c'en est assez pour dire que l'intervention fédérale, l'intervention très forte s'impose dans ce domaine. La Constitution ne peut en aucune manière se départir de cette mesure.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Blakeney.

Mesdames et messieurs du Comité, avant de vous inviter à poser des questions, j'aimerais vous dire en quelques mots le travail que nous avons devant nous ce soir et demain matin pour vous suggérer de limiter le nombre de vos questions à deux ou trois pour chaque mémoire. Nous avons ce soir six autres mémoires à entendre. Le dernier, m'a-t-on laissé entendre, est un mémoire conjoint présenté par 12 étudiants et ce mémoire comprend 12 parties. Demain, nous aurons six autres mémoires.

[Texte]

Now, if we are to allow any time at all for participation from the floor and to allow the people to present their briefs, I think the Committee members are going to have to budget their time pretty carefully. With that caution and the suggestion that we will have to limit the number of questioners from the Committee to two or three in each brief, I would, therefore, invite your questions.

Mr. Burton.

Mr. Burton: Mr. Chairman, Mr. Blakeney, in his brief, with respect to some form of constitutional control over legislative representation, recounts the situation in Saskatchewan. I take it it is his conclusion that this matter cannot be controlled adequately from the provincial level, looking at it on a long-run basis.

He does make various suggestions in his brief. I notice near the end of that section of his brief he suggests that one possible approach would be to write into the Constitution the term "fair and equitable", which would then be left to the courts to interpret.

Mr. Blakeney, I would like to ask you if you consider that this is the type of phrase that could reasonably be expected to be interpreted by the courts, and can you give any other examples where this type of interpretation has been left satisfactorily to the interpretation of the courts, in your view?

Mr. Blakeney: First, I would like to make clear that the proposal was that the Constitution also provide a numerical outside limitation for individual constituencies, 20 per cent variation of whatever. The suggestion was that the whole scheme be subject to the test of being fair and equitable, and here I am borrowing from what has been going on in the United States.

As I understand it, the entire jurisprudence which has been growing up there, is based upon the interpretation of the fourteenth amendment—I think that is right—that no person shall be deprived of life, liberty or property without due process of law. Out of this, they have developed rules of fairness and equity which are being enforced by the United States Supreme Court.

It would be a relatively new role for our Supreme Court which has not been noted for its judicial activism or whatever you want to call it, but it would be a role in which, I think, if we are going to have a viable federal state, we are going to have to have a court which undertakes some of these responsibilities. I would see this as being quite possible for the Supreme Court of Canada to interpret. It is a much more precise phrase than the Supreme Court of the United States is now interpreting.

Mr. Burton: With respect to your proposals on education and your suggestions of a greater federal involvement in post-secondary education and also technical education, you, of course, have had some experience with negotiations at federal-provincial conferences. I was wondering what your view would be as to the acceptability of the type of approaches, of the type of proposals, that you are suggesting in your brief. Do you think, in fact,

[Interprétation]

Maintenant, si nous voulons permettre aux gens de la salle d'adresser des questions et aux autres de présenter leurs mémoires, je crois que les membres du Comité devront épargner soigneusement le temps mis à leur disposition. Si nous y prenons garde et, fort de la suggestion que nous aurons à limiter le nombre de questions émanant des membres du Comité à deux ou trois pour chaque mémoire, je vous invite sans plus tarder à poser vos questions. Monsieur Burton.

M. Burton: Monsieur le président, le mémoire qu'a présenté M. Blakeney, touchant une certaine forme de contrôle constitutionnel sur la représentation législative, est une relevé de la situation qui existe en Saskatchewan. Je crois qu'il en arrive à la conclusion que cette question ne saurait à la longue relever complètement de la juridiction provinciale.

Son mémoire entame diverses propositions. J'ai souligné que, à la fin de son mémoire, il dit qu'une méthode possible en l'occurrence serait d'écrire dans la Constitution l'expression «juste et raisonnable», expression dont l'interprétation relèverait des tribunaux.

Monsieur Blakeney, j'aimerais vous demander si vous estimez que c'est là le genre de phrase dont on peut s'attendre qu'elle soit raisonnablement interprétée par les tribunaux. Pourriez-vous nous donner d'autres exemples où ce genre d'interprétation a été laissé à l'interprétation des tribunaux qui en ont donné une réponse satisfaisante?

M. Blakeney: En premier lieu, je voudrais dire clairement que la proposition porte que la Constitution doit également prévoir une limite extérieure numérique pour les circonscriptions individuelles, soit une variante de 20 p. 100 ou à peu près. La proposition implique que le programme dans son ensemble doit être soumis à l'épreuve pour établir qu'il est juste et raisonnable et ici je m'en remets à ce qu'on fait aux États-Unis.

Selon moi, toute la jurisprudence qui est en cours là-bas, s'appuie sur l'interprétation du quatorzième amendement—je crois bien que c'est ça—selon lequel personne ne doit être privé de la vie, de la liberté ou de la propriété. Dans le cadre de ce programme, on a établi des règles de justice et d'équité appliquées par la Cour suprême des États-Unis.

Ce serait vraiment là un rôle relativement nouveau pour notre Cour suprême qui ne s'est pas fait remarquer pour son activité dans le domaine judiciaire. Ce serait vraiment là un rôle qu'elle pourrait jouer, je crois; si nous voulons avoir un état fédéral viable, il faudra que nous ayons une cour qui prenne sur elle certaines de ces responsabilités. Je crois que ce serait vraiment là une interprétation qui pourrait relever de la Cour suprême du Canada. Il s'agit là en effet d'une phrase beaucoup plus précise que celle que doit interpréter la Cour suprême des États-Unis.

M. Burton: En ce qui a trait à vos propositions relatives à l'instruction et vos suggestions d'une plus grande emprise de la part du fédéral dans le domaine de la formation post-secondaire tout comme dans la formation technique, il va de soi que vous avez eu quelque expérience dans les négociations qui ont eu cours dans les conférences fédérales-provinciales. Je me demandais comment vous accepteriez ce genre de propositions que

[Text]

that these proposals would be acceptable across Canada, and would be acceptable both on a federal level and also by all provincial governments across Canada?

Mr. Blakeney: I am perhaps not the person to speak for all provincial governments, but I think if a way was found to deal with the very real objections frequently voiced by the Province of Quebec with respect to federal jurisdiction in education, if we can meet that problem by fiscal equivalents the way it was dealt with seven or eight years ago—or however many years ago it is—with respect to the grants to universities, which were per capita grants to the universities in nine provinces and a fiscal equivalent to Quebec, if we can adopt that formula, I see no reason why it cannot work.

Such experience as I have, and it is not very extensive, suggests to me that the other nine provinces in Canada would be prepared to work towards and work within a nation-wide framework, at least of higher education, and technical education, I should add. I would not be nearly as confident in the field of primary and secondary education.

Mr. Burton: In your brief you then state that the present federal cost-sharing agreements take account of some of these conclusions with respect to post-secondary education but, at the same time, you did note that you considered the program of grants to universities some years ago to be rather more satisfactory, as I understood it, than this present scheme. I take it from that, while you have made this statement that the present arrangements do take into account some of the situation, that you feel that the present arrangements involving the transfer of a percentage of income tax money to the provinces, is a less satisfactory arrangement?

Mr. Blakeney: This provides money but it does not do anything to rationalize the planning. If you do not think there should be a full complement of university services in Saskatchewan and a duplicate in Manitoba, if you think there ought to be some more global planning than that, then the present method of financing does nothing to encourage that sort of plan.

Mr. Burton: Mr. Chairman, I just have one more question that I would like to put and this in the area of Mr. Blakeney's discussion of environment.

On page 8 of his brief, he makes reference to competition among provinces for industrial development and the wasteful features involved in the present practice. How would you suggest that this wasteful competition be reduced, and would you consider that some of the problems you are discussing here would involve any change in constitutional arrangements with respect to control over resources?

Mr. Blakeney: I could not answer the last question without us knowing what we are talking about when we talk about resources. With respect to water resources I

[Interpretation]

renferme votre mémoire. Croyez-vous vraiment que ces propositions recevraient l'approbation des Canadiens du pays et que les autorités fédérales et provinciales y donneraient leur assentiment?

M. Blakeney: Je ne suis pas le porte-parole attiré de tous les gouvernements provinciaux, mais, à mon sens, s'il y a un moyen de résoudre les objections posées fréquemment par la province de Québec en ce qui a trait à la juridiction fédérale sur le plan de l'éducation, si nous pouvons faire face à ce problème par des équivalences fiscales comme c'était le cas il y a sept ou huit ans relativement aux subventions accordées aux universités (subventions qui s'établissaient per capita aux universités des neuf provinces ainsi qu'un équivalent fiscal au Québec) si nous pouvons adopter cette formule, je ne vois pas pourquoi nous n'arriverions pas à de bons résultats.

L'expérience que j'ai acquise en ce domaine, (j'avoue-rai qu'elle n'est pas très marquée) me porte à dire que les neuf autres provinces du Canada seraient prêtes à faire bloc face à un effort national dans ce domaine, tout au moins sur le plan de l'instruction supérieure et de la formation technique. Il va de soi qu'elle ne serait pas aussi sûre en ce qui a trait à l'instruction primaire et secondaire.

M. Burton: Vous soulignez de plus dans votre mémoire que les ententes fédérales à frais partagés tiennent compte de certaines des conclusions relatives à l'instruction post secondaire mais, en même temps, vous soulignez que vous avez étudié le programme des subventions aux universités, adopté il y a quelques années, plus satisfaisant que celui qui est en cours présentement. Je crois comprendre par là que les dispositions actuelles tiennent compte de certains aspects de la situation mais que ces mêmes arrangements impliquant le transfert d'un certain pourcentage des revenus fiscaux aux provinces constituent une mesure moins satisfaisante?

M. Blakeney: Voilà un moyen d'obtenir de l'argent mais ce n'est pas là un programme destiné à rationaliser la planification. Si vous ne croyez pas qu'il doive y avoir un complément intégral du service universitaire en Saskatchewan et un dédoublement au Manitoba, si d'après vous, il doit y avoir un ensemble global de planification supérieur à celui qui existe présentement, il faut en conclure que la présente méthode de financement ne fait rien pour encourager la mise sur pied d'un programme de la sorte.

M. Burton: Monsieur le président, je n'ai qu'une question à poser et elle concerne la question de l'environnement soulevée par M. Blakeney.

Son mémoire souligne à la page 8 la question de la concurrence entre les provinces en ce qui a trait au développement industriel et les pertes qui existent présentement dans le cadre des choses présentes. Comment, croyez-vous, pourrait-on réduire cette concurrence désastreuse et croyez-vous que certains des problèmes auxquels nous nous attaquons présentement impliqueraient des modifications à apporter sur le plan constitutionnel en ce qui a trait au contrôle des ressources?

M. Blakeney: Je ne saurais répondre à cette dernière question si on ignore totalement ce dont on parle quand il est question de ressources. En ce qui a trait aux

[Texte]

think the answer is an unequivocal "yes." I think we have to have a national plan of the control of water resources, and this may well extend to other resources.

I frankly have not thought this through all the way, but I think there is no doubt that we have to charge the federal government with the responsibility for setting and enforcing the standards which will control pollution, certainly of water, almost all bodies of water, and probably of some other resources. I am not prepared to state the four corners of what it ought to be.

Mr. Burton: What about the matter of reducing the wasteful competition involved in terms of industrial development, which was the first part of my question?

Mr. Blakeney: That is another matter, in one sense of the word. I was using this solely in terms of its pollution impact. The very establishment and enforcement of federal standards would eliminate some of the wasteful competition where that competition took the form of granting exemption from proper environmental control features. This is the argument here.

Mr. Burton: Have provinces up to this time, to your knowledge, attempted to reach any agreement among themselves to reduce this type of wasteful competition?

Mr. Blakeney: To my knowledge, they have tried it but I do not know with what degree of success. The Prairie provinces have, from time to time, said that they would agree not to give preferential advantages in purchasing to their own industries or, in the alternative, they would limit the preference to 5 per cent or as the case may be. They have never worked very well that I am aware of. Probably someone like Mr. Forrestall can recount the experiences in the Atlantic provinces. I imagine they have been as unsatisfactory there as they have been here.

Mr. Burton: So this approach simply has not gone far enough in your view. Fine.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson and Mr. McQuaid.

Mr. Gibson: Mr. Blakeney, I would like to ask you a question dealing with education. You suggested that the federal government should have financial responsibility in this field concurrently with the provinces, I understand; to a degree, anyway?

Mr. Blakeney: Right, yes.

Mr. Gibson: I put it to you that there are many areas in education where the federal government could possibly be of great assistance to the provinces in integrating courses throughout Canada. By that, I do not mean sort of dominating the area of legislative jurisdiction; but would there not be a good possibility of the federal government helping the provinces have an educational grouping of the universities in such a way that the best

[Interprétation]

ressources hydrauliques, je crois que la réponse ne fait aucun doute, c'est franchement «oui». Je crois qu'il faut avoir un programme national de contrôle des ressources hydrauliques, et je crois que la chose peut également valoir en ce qui a trait aux autres ressources.

Je dois vous avouer que je n'ai pas exploré toute la question, mais pour moi, il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral doit prendre sur lui la responsabilité d'établir des normes, de les appliquer, et cela dans le domaine de la pollution de l'eau, de presque tous les cours d'eau et probablement en ce qui a trait à d'autres ressources. Je ne saurais ici déclarer tous les points sur lequel il devrait exercer un contrôle.

M. Burton: Qu'allons-nous faire en ce qui a trait à la réduction de la concurrence désastreuse qui met aux prises les provinces sur le plan du progrès industriel, car c'était là la première partie de ma question?

M. Blakeney: C'est là une autre question. Je ne parlais là qu'en termes de pollution. L'établissement et l'application de normes fédérales contribueraient à éliminer en quelque sorte la concurrence désastreuse qui existe car cette concurrence se traduit par l'exemption des règles relatives au contrôle de l'environnement. C'est là la question.

M. Burton: Les provinces ont-elles jusqu'à ce jour, essayé d'en venir à quelque entente entre elles pour réduire ce genre de concurrence désastreuse?

M. Blakeney: A ma connaissance, on a essayé d'en venir à une entente mais je ne sais pas si ces efforts ont été couronnés de succès. De temps à autre les provinces des Prairies ont fait remarquer qu'elles consentiraient à ne pas accorder d'avantages préférentiels en ce qui a trait à l'achat de leurs propres industries ou, comme solution de rechange, elles limiteraient leurs préférences à 5 p. 100, selon le cas. Cette mesure n'a jamais produit beaucoup de succès, autant que je sache. M. Forrestall pourrait peut-être nous dire les expériences qu'ont connues les provinces de l'Atlantique. J'imagine bien que les résultats n'ont pas été plus marqués qu'ici.

M. Burton: Selon vous, cette méthode ne s'est pas révélée très fructueuse. C'est ça.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Gibson, d'abord, puis ce sera le tour de M. McQuaid.

M. Gibson: Monsieur Blakeney, j'aimerais vous poser une question en ce qui a trait à la question de l'éducation. Vous avez souligné que le gouvernement fédéral devrait, sur le plan financier, assumer conjointement avec les provinces une certaine responsabilité, du moins dans une certaine mesure?

M. Blakeney: C'est bien ça.

M. Gibson: Je vous dirai simplement qu'en ce qui a trait à l'éducation, le gouvernement fédéral pourrait être d'une grande assistance aux provinces sur le plan de l'intégration des cours partout au Canada. Je ne veux pas dire par là qu'il devrait dominer le secteur qui relève de la compétence législative provinciale, mais ne croyez-vous pas qu'il y aurait possibilité pour le gouvernement fédéral d'aider les provinces à effectuer un groupement

[Text]

courses in Canada would be available on a planned basis across Canada, in those provinces that wanted to participate?

I have in mind, perhaps, a course in mining engineering. One university in British Columbia might have an excellent course; there might be a rotten course in Ontario, and the students in Ontario might benefit a great deal more if the professors got together and had a unified course that was more up-to-date or standardized. I do not mean in the overriding sense, but do you think in the planning sense there might be some merit in that type of operation; that is, having the provincial Ministers of Education get together with federal co-operation to standardize the beneficial courses that could be adopted?

Mr. Blakeney: I think there is a great deal of merit in this, and I think it is the sort of thing which needs a little persuasion from the federal government because there are a great many built-in power centres in universities as elsewhere that are not very amenable to joint planning.

You probably know that the veterinary college which has been established in Saskatchewan was established largely with federal government money. The money only went in on the understanding that the four Western provinces would agree to the course, to where it was located, and to some financial staking of it. This is the sort of thing which is precisely along your lines and I think is an excellent arrangement.

• 2100

Mr. Gibson: My other question, sir. Section 92 of the British North America Act provides that the province has complete power to amend its constitution within its area of jurisdiction, except for the office of Lieutenant Governor. I am rather curious why you launched immediately at the outset into this, if I may be so bold as to say, rather partisan attack on the Government of Saskatchewan because it does not seem relevant to our hearings. In other words, this is a matter of complaint in your province here about the way your current government is handling the boundaries. Do you actually want to change Section 92(1) so that it does not give you complete power to change your provincial constitution?

Mr. Blakeney: Oh, indeed I do.

Mr. Gibson: You do?

Mr. Blakeney: Yes, I think it is quite impossible; I think it is quite intolerable for the Constitution not to provide for relatively equal representation. I agree with the United States Supreme Court on this one.

Mr. Gibson: Yes.

Mr. Blakeney: It is the very reason I considered that possibility. Another possibility, of course, would be to enact into, let us say, the Saskatchewan Act, provisions with respect to the apportionment or redistribution and then say that the province could not amend them. But that is a rather unpalatable way to put it. It seems to me

[Interpretation]

éducationnel des universités de sorte que les meilleurs cours au Canada seraient disponibles partout au Canada et dans un cadre bien défini au sein même des provinces qui veulent participer au programme.

J'ai à l'esprit un cours relatif au génie minier. Il se peut qu'une université en Colombie-Britannique ait un cours excellent, alors qu'en Ontario, il ne vaudrait pas grand-chose. Les étudiants de l'Ontario pourraient bénéficier grandement si les professeurs unissaient leurs efforts et mettaient en œuvre un cours unifié qui serait beaucoup plus à jour ou normalisé. Il ne s'agit pas ici de surimposition, mais simplement de planification. Il y aurait sûrement là quelques mérites à effectuer ce genre d'opération c'est-à-dire les responsables des ministères provinciaux de l'Éducation pourraient se réunir avec les responsables du gouvernement fédéral en vue de normaliser des cours valables qui peuvent être adoptés?

M. Blakeney: Je crois qu'une telle proposition a de grands mérites. Il s'agit là d'une proposition qui a besoin d'une certaine persuasion de la part du gouvernement fédéral parce qu'il existe au sein des universités des centres vraiment retranchés qui ne sont pas prêts à accepter une planification conjointe de leurs cours.

Vous savez probablement que le collège vétérinaire qui a été mis sur pied en Saskatchewan l'a été largement grâce aux fonds du gouvernement fédéral. Les fonds n'ont été avancés qu'à condition que les quatre provinces de l'Ouest s'entendent sur la nature du cours, sur l'endroit où il serait donné et sur les aspects financiers qu'il implique. C'est là je crois une formule qui entre dans le cadre de vos suggestions et je crois que c'en est une excellente.

M. Gibson: Je voudrais poser une autre question. L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, prévoit qu'une province a tous les pouvoirs nécessaires pour modifier sa constitution, sauf en ce qui concerne les fonctions du gouverneur. Je me demande pourquoi vous vous êtes lancés immédiatement dans cette attaque partisane du gouvernement de la Saskatchewan parce que cela n'a rien à voir avec nos séances. Autrement dit, on se plaint dans votre province de la façon dont votre gouvernement actuel s'occupe de frontières. Au fait, voulez-vous vraiment changer l'article 92(1) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de sorte que vous n'ayez plus de pouvoir absolu de modifier la constitution?

M. Blakeney: Oui, bien sûr.

M. Gibson: Vraiment?

M. Blakeney: Oui, il est impossible, il est intolérable que la constitution ne prévoit pas une représentation relativement égale. Je me rallie à l'opinion de la Cour suprême des États-Unis à ce sujet.

M. Gibson: Oui.

M. Blakeney: C'est pourquoi j'envisage cette possibilité. Une autre serait d'insérer dans la loi sur la Saskatchewan des dispositions concernant la répartition que la province ne pourrait pas modifier mais c'est une façon désagréable de présenter les choses. Il me semble que logiquement dans le Canada notre constitution, tant pour

[Texte]

that logically across Canada our Constitution, both for the Parliament and for the legislatures, should provide that there is a right in the citizen, in the citizen, to equal representation. That is why it should be in the Constitution; because it is a citizen's right; it does not belong to the legislature or the Parliament.

Mr. Gibson: I think there is merit in it to some degree anyway, but I see tremendous problems with other provinces that would not want to do this. Do you think it should be done on an optional basis, an opting in basis where a province wanted the federal to opt in and act, or do you think all of them should be compelled to do it?

Mr. Blakeney: Oh, I do not for a moment think that another provincial government—when you say the other provinces might want to do it...

Mr. Gibson: Might not, I said.

Mr. Blakeney: Might not. Well, with deference, it is no business of the other provinces. Let us say if the Alberta Legislature or the Alberta Cabinet came before you and said they did not approve of that, I would say that that is a right of the citizen which the Alberta Legislature or the Alberta Cabinet has not the right to bargain away. This is a citizens' right.

Mr. Gibson: Thank you.

Some hon. Members: Hear, hear.

Senator Forsey: In other words, Mr. Blakeney, you would want to put this in an entrenched Bill of Rights.

Mr. Blakeney: Well, it could certainly be in an entrenched Bill of Rights. Yes.

Senator Forsey: It seems to me what it amounts to.

Mr. Blakeney: Yes.

Senator Forsey: The only thing you can do under the present Constitution is petition the Government of Canada to disallow this act if it goes through. Do not forget you have that recourse.

Mr. Blakeney: Right. Yes, I am sure.

Senator Forsey: I do not want to discourage you!

Mr. Blakeney: You will forgive us if it did not occur to us!

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last questioner will be Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Blakeney, you are very obviously an advocate of representation by population, I presume, at the federal level. Bearing in mind that we are a country of ten provinces, and under our present Constitution it is provided that no province shall have a lesser number of members of Parliament than it has senators, I am wondering if you disagree with that proposal? I am thinking particularly of my own province, which is the smallest province in Canada; yet we are guaranteed a federal

[Interprétation]

le Parlement fédéral que pour les assemblées provinciales, devrait donner au citoyen un droit de représentation égale. Voilà pourquoi il faut le mentionner dans la Constitution, car il s'agit d'un droit civique qui n'est pas de la compétence des assemblées provinciales ou du Parlement.

M. Gibson: Je comprends votre point de vue mais ceci soulèverait énormément de difficultés avec d'autres provinces qui s'y refuseraient. Est-ce que vous croyez que nous devrions laisser aux provinces le choix de participer à pareille loi où faudrait-il obliger toutes les provinces à s'y conformer?

M. Blakeney: Je ne pense pas que d'autres gouvernements provinciaux, quand vous dites que d'autres provinces voudraient le faire...

M. Gibson: J'ai dit: «qui s'y refuseraient.»

M. Blakeney: C'est cela. Permettez-moi de vous dire que ceci ne regarde pas d'autres provinces. Si le gouvernement ou le Parlement de l'Alberta rejetait la disposition, j'estimerai que c'est là un droit du citoyen que le gouvernement ou l'Assemblée législative de l'Alberta n'ont pas le droit de supprimer.

M. Gibson: Merci.

Des voix: Bravo!

Sénateur Forsey: Autrement dit, monsieur Blakeney, vous voulez que cela figure dans une déclaration des droits civiques annexée à la Constitution.

M. Blakeney: Ce serait certainement une déclaration des droits civiques dans la Constitution, oui.

Sénateur Forsey: C'est à peu près cela.

M. Blakeney: Oui.

Sénateur Forsey: En vertu de la Constitution actuelle, la seule chose que vous pouvez faire c'est de demander au gouvernement canadien de ne pas reconnaître cette loi si elle est adoptée. N'oubliez pas que vous avez ce recours.

M. Blakeney: C'est exact.

Sénateur Forsey: Je ne veux pas vous décourager!

M. Blakeney: Excusez-nous, cela ne nous est même pas venu à l'esprit!

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid sera le dernier à poser des questions.

M. McQuaid: Monsieur Blakeney, vous préconisez manifestement la représentation populaire au niveau fédéral. Notre pays est formé de dix provinces et la constitution prévoit qu'aucune province aura moins de députés que de sénateurs, est-ce que vous n'êtes pas d'accord avec cette disposition? Je pense, en particulier, à ma province, la plus petite du Canada. Pourtant on nous garantit une représentation fédérale de quatre membres. Rejetez-vous la proposition selon laquelle le nombre de

[Text]

representation of four members. Would you disagree with the proposal that the federal representation should never fall below the number of senators allotted to the provinces?

Mr. Blakeney: I do not think I do disagree with that because we have to acknowledge that in a federal state you cannot have complete representation by population and, if I might put it this way, if the Senate were a more effective voice for provincial representation as I think it was conceived to be in 1867, then I might agree that Prince Edward Island's representation should drop below four or New Brunswick should drop below ten.

Senator Forsey: Oh, oh!

Mr. Blakeney: But since the Senate, with every deference to the senators here, has not in my view proved to be an effective voice for the protection of provincial rights as I think was conceived, then I think this other minimum level of protection is necessary. For that reason I would not quarrel with the idea of entrenching, if I may put it that way, a minimum number of House of Commons seats.

Mr. McQuaid: Let me assume for a moment that the Senate does become the body that you envisage it should be.

Mr. Blakeney: Yes.

Mr. McQuaid: Have you ever thought of any formula which might be worked out whereby the number of members of Parliament could be determined on the basis of representation by population? Have you any formula?

Mr. Blakeney: The one that is in the legislation now is not too bad. I see one of the persons who served on the Saskatchewan redistribution commission. It is simply the setting of a norm. I do not know all of the details but it is pretty well straight rep by pop. As I say, I do concede the difficulty with respect to Prince Edward Island and now with New Brunswick, and perhaps in another two or three redistributions, with Saskatchewan.

Mr. McQuaid: I take it then that you would agree that even a province with a small population should be adequately represented.

Mr. Blakeney: Oh, yes. I think that that is a necessary attribute of federalism, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would now invite brief comments or questions from the floor. If you want to speak I would ask you to come up where you can be recorded on this microphone and to give us your name. As a result of the haste of our technicians, the enforced haste this evening, we do not have the floor microphone that we usually have. May I ask your name, please?

Mr. Bob Carney: My name is Bob.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, we have to have your full name.

Mr. Carney: Well, just a minute. My name is Bob. I work for a living and I am inspired to come here tonight because I read a book.

[Interpretation]

députés fédéraux d'une province ne devrait jamais être inférieur à celui des sénateurs?

M. Blakeney: Non. Je ne suis pas d'accord car il faut reconnaître que dans un état fédératif on ne peut avoir une représentation complète de la population. Si le Sénat représentait mieux les provinces comme on le prévoyait en 1867, je conviendrais que l'île du Prince-Édouard devrait avoir moins de 4 députés et la Nouvelle-Écosse moins de 8.

Le sénateur Forsey: Oh, Oh.

M. Blakeney: Mais comme le Sénat, avec tout le respect que je dois aux sénateurs, ne s'est pas révélé, selon moi, efficace pour protéger les droits provinciaux, comme il le devait, il faut dès lors assurer une protection minimum d'une autre façon. Aussi, je n'ai pas l'intention de discuter la garantie d'un nombre minimum de sièges de députés.

M. McQuaid: Supposons un instant que le sénat devienne l'organisme dont vous rêvez.

M. Blakeney: Oui.

M. McQuaid: Avez-vous pu imaginer une formule nous permettant d'établir le nombre de députés en fonction de la population? Voyez-vous une formule?

M. Blakeney: Celle que nous trouvons dans la loi actuelle n'est pas trop mauvaise, il s'agit tout simplement de l'établissement d'une norme. Je ne connais pas tous les détails, mais c'est bien là une représentation proportionnelle à la population. Je reconnais qu'il y a des difficultés au sujet de l'île du Prince-Édouard et maintenant à propos du Nouveau-Brunswick et peut-être également avec la Saskatchewan pour deux ou trois répartitions.

M. McQuaid: Vous convenez que même une province avec une faible population devrait être suffisamment représentée?

M. Blakeney: Bien sûr. C'est une nécessité du fédéralisme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les personnes de la salle qui veulent prendre la parole pour un instant sont priées de s'avancer pour qu'elles puissent être enregistrées au microphone et décliner leur identité. Comme nos techniciens se sont dépêchés ce soir, nous ne disposons pas du microphone habituel.

Puis-je vous demander votre nom?

M. Bob Carney: Je m'appelle Bob.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je regrette nous devons avoir votre nom au complet.

M. Bob Carney: Un instant. Je m'appelle Bob, je travaille pour gagner ma vie et c'est un livre qui m'a poussé à venir ici, ce soir.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right. I cannot allow you to go on unless you give us your name.

Mr. Carney: Bob Carney. I come from a lovely city and we know that basically all the problems of the world are really solved in books, and some of them are *Acres of Diamonds*, *The Message from Garcia*, which sold over 40 million copies. And everybody wonders why Japan today exceeds any other country in the world and it is because when the Russians and the Japanese had a war, this certain message was given to every government official and this is why Japan sits the way it does today. And there are many more but one of the most important ones, I have to say tonight, is this book *The Tushen Estate*. It sold over seven million copies. In South America they have started a plant down there that is going to mass-produce these books for the stopping of communism. People really do not know, and I am willing to give all the members here in the Senate these books to read. There is a message there that very few people here know.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Carney. You can leave your material with us. Are there any other comments from the floor?

Mr. Ron Faris (Regina): My name is Ron Faris from the City of Regina. I would like to discuss very briefly something not of the content of this Committee, but something of the process. I believe I am right when I say the first advertisement in regard to this hearing was in the *Leader Post* of November 9, 1970. So, that is, I calculate, a week ago.

Constitutional reform is obviously a serious and complex matter. I hope that this Committee and the Chairman particularly, seriously consider giving far greater prior publicity to these hearings...

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Faris: ...and suggest that many more people obviously would have an opportunity of presenting well prepared briefs, if this were so. But also what I feel is a growing feeling of cynicism might be abated if government committees, whether they be Senate or Joint or whatever, seriously got down to this process of consultation. We have had a number of task forces out here in Saskatchewan, among them on agriculture, some touring apparently attempting to speak with Indians apparently, and almost without exception, those who were apparently to be consulted felt that it was sham and a delusion. Part of it, I believe, is that there is really very little forward planning in regard to these committees, very little serious attempt to get participation and consultation. I hope that this Committee, once again, will seriously consider this problem.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you for your comment.

I think the point about the shortness of notice is very well taken and I would apologize to most of the people here and to the citizens of the city. The reasons which lead to this are rather complicated and if you were aware of the difficulties under which parliamentary committees operate, you might understand a little more fully the

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne puis vous permettre de poursuivre, à moins que vous ne décliniez votre identité.

M. Carney: Bob Carney. Je viens d'une ville ravissante et nous savons que tous les problèmes du monde trouvent leur solution dans des livres comme: «*Acres of Diamonds*», «*The Message from Garcia*» dont on a vendu plus de 40 millions d'exemplaires. Tout le monde se demande pourquoi le Japon à l'heure actuelle dépasse tous les autres pays du monde, c'est parce qu'au cours de la guerre russo-japonaise, ce fameux message a été transmis à tous les gouvernements, voilà pourquoi le Japon est si fort aujourd'hui. Il y a bien d'autres choses, mais ce qui est le message le plus important est le suivant, c'est le Livre *Tushen Estate* tiré à plus de 7 millions d'exemplaires. En Amérique du Sud, ils ont lancé la production massive de cet ouvrage pour mettre fin aux communisme. Le public n'est pas au courant mais je suis disposé à donner à tous les membres ici présents, ce livre, il contient un message dont peu ont connaissance.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur Carney. Vous pouvez nous laisser votre ouvrage. D'autres personnes de la salle désirent-elles prendre la parole?

M. Ron Faris (Regina): Mon nom est Ron Faris de Regina. Je tiens à aborder brièvement, non le travail du Comité mais les procédés employés. La première annonce concernant cette audience a paru dans le *Leader Post* du 9 novembre 1970, je crois; il y a une semaine environ.

La réforme constitutionnelle est une affaire complète et grave. J'espère que ce Comité et le président envisagent sérieusement de donner plus de publicité à l'avance aux séances du Comité...

Des voix: Bravo!

M. Faris: ...de sorte qu'un plus grand nombre de personnes aient la possibilité de présenter des mémoires bien préparés. En outre, on pourrait lutter contre une certaine forme de cynisme qui se développe si le Comité procédait réellement par consultation. Nous avons eu plusieurs groupes de travail en Saskatchewan, notamment sur l'agriculture. Certains d'entre eux cherchaient à entrer en contact avec les Indiens mais à peu de choses près, ceux qui ont été consultés estimaient que c'était de la fumisterie. Cela est dû en partie à la mauvaise planification du travail des Comités et on ne cherche pas réellement à obtenir la consultation et la participation voulue. J'espère que ce Comité, une fois de plus, étudiera ce problème à fond.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci de vos remarques.

Je pense que vous avez bien mis en relief le délai trop bref que vous a laissé notre avis, je tiens à m'en excuser auprès des personnes présentes et de citoyens de votre ville. Le problème est très compliqué. Si vous étiez au courant des difficultés qu'éprouvent les comités parlementaires, vous comprendriez les difficultés qui se

[Text]

difficulty in doing this. But I do hope the shortness of notice will not prevent an effective dialogue because first of all our purpose in going around the country is basically to find out the feeling that the people in various parts of the country have about the governmental institutions and their future. In most cases I think if they have adequate notice to come to the meeting, I think that our purpose is in very large part served if they simply express themselves at the meeting from the heart, whether or not they are talking about the technicalities of the Constitution. I hope that you will feel, after the evening is over and after our hearings tomorrow, that we are certainly seriously engaged in this process. But I do very much apologize for the shortness of notice.

Senator Cameron: Mr. Chairman, I think this is important enough that you should explain the reason. When the last session of Parliament terminated, the Committee was dead until after October 8. I think you should put this on the record.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There were many complicating factors involving our life, including a debate in Parliament as to whether we would be re-established and so on. I did not want to go into all the details but all I can assure you is that the other provinces will be somewhat better served since now that we know where we are going in the other months we can give them longer notice.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on a point of order, I think we should point out to these people that we are prepared to receive briefs that are written down in detail at any time. We will be sitting for another year yet and in addition, if there are any people here who want to come to Ottawa and who have prepared a serious brief, we might try to do that. I think we should point out though that we were supposed to sit in Quebec around this time and because of the serious event there we had to change from Quebec to this province.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There may not be opportunity for all presentations but certainly you can at any time when we are in operation submit a written brief to us.

Yes, may I have your name first, please?

Mr. Don Humphries: My name is Don Humphries.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Don Humphries.

Mr. Humphries: Yes. I would like to direct this to Mr. Blakeney.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Humphries: As I understand, you believe that the Supreme Court, if it took a position similar to that of the Supreme Court of the United States, would be a great deal of help in Canada. But do you believe the present way the people in the Supreme Court are appointed, that is by the government, would help? The classic example right now is the fact that in the United States, Massachusetts has brought forth the question of the validity of the Viet Nam war and Mr. Nixon says, "No, it would embarrass the administration." So from the report I heard, the Supreme Court justices have rejected this,

[Interpretation]

posaient à moi mais j'espère qu'un délai aussi court n'entrave pas notre dialogue car nous voulons tout d'abord, en nous déplaçant d'une région à l'autre du pays, nous mettre au courant des sentiments du public à propos de nos institutions gouvernementales et de leur avenir. Nous aurons atteint notre objectif, s'ils sont prévenus à temps de nos séances et s'ils parlent du fond du cœur, qu'il s'agisse ou non de questions techniques touchant à la Constitution. J'espère que vous vous rendrez compte ce soir et après nos séances demain que nous nous attelons à cette tâche. De toute façon, je vous prie de m'excuser de vous avoir avertis si tard.

Sénateur Cameron: Je crois que ce point est assez important pour que vous en donniez les raisons. Au terme de la session parlementaire, le Comité ne s'est plus réuni jusqu'au 8 octobre. Il faudrait inscrire cela au compte rendu.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a bien des raisons très compliquées y compris les débats parlementaires quant à notre nouveau mandat. Je n'ai pas voulu donner tous les détails mais je puis vous assurer que nous ferons mieux dans les autres provinces puisque nous savons où nous allons. Nous pourrions les prévenir plus tôt.

M. Allmand: Monsieur le président, j'invoque le règlement; nous devrions dire au public que nous sommes disposés à accepter les mémoires qui nous sont envoyés par écrit, nous siégerons encore un an et si d'autres personnes ici veulent venir à Ottawa et présenter leur mémoire, nous les examinerons. Nous étions censés être à Québec mais étant donné la situation qui règne dans le Québec, nous avons changé de programme et nous sommes venus ici.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous ne pourrions peut-être pas entendre tout le monde, mais vous pouvez certainement nous envoyer un mémoire par écrit.

Votre nom, s'il vous plaît?

M. Don Humphries: Mon nom est Don Humphries.

Le coprésident (M. MacGuigan): Don Humphries.

M. Humphries: Oui. J'aimerais m'adresser à M. Blakeney.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Humphries: Vous croyez que la Cour suprême, si elle adoptait une position semblable à celle de la Cour supérieure des États-Unis, rendrait service au Canada. Mais pensez-vous que le mode actuel de nomination des membres de la Cour suprême, c'est-à-dire par le gouvernement, soit valable? L'exemple classique c'est qu'à l'heure actuelle, aux États-Unis, le Massachusetts a soulevé la question de la validité de la guerre du Vietnam. Monsieur Nixon a déclaré que cela générerait l'administration et la Cour suprême a rejeté cette demande. Manifestement, les questions politiques joueront un rôle plus

[Texte]

except for two of them. There is obviously going to be an amount of political influence in the appointment of Supreme Court justices. How would you get around this? I think it is kind of inevitable if just the federal government has the power of appointing these people.

Mr. Blakeney: I acknowledge that the Supreme Court of the United States is not free from political influence. It is part of a political process and it is always going to be subject to political influence. I just think that the entrenching, to use Senator Forsey's phrase, of an apportionment or a redistribution provision in the Constitution and a requirement that the whole redistribution pattern be fair and equitable and interpreted by the Supreme Court would be a better arrangement than the one we have now. I am not suggesting it would be ideal; I am not suggesting it would not be subject to serious deficiencies. The main one you point out is the fact that the judges are appointed by the federal Cabinet and over a longer period of time they will tend to represent the political views of the federal Cabinet. But I do not know what the answer to that is. I do not know a better way; let us put it that way.

Mr. Humphries: Who would make up the Supreme Court? Lawyers?

Mr. Blakeney: Yes, I know of no instances where a court would be composed of other than lawyers.

Mr. Humphries: Why? Are lawyers supposed to have the complete knowledge of everything, or something? This seems to be a kind of fallacy.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am not sure we can require Mr. Blakeney to answer that question in detail. It might take him half an hour but I take it, Mr. Humphries, you are expressing your opinion that the court should not be entirely made up of lawyers.

Mr. Humphries: Up to date it seems that when you take a look at the structure of the people in Parliament and in provincial legislatures, there is a great preponderance of lawyers.

Mr. Forrestall: We are not all lawyers.

Mr. Humphries: Not all, but a great preponderance of them, such as the Prime Minister.

Mr. Blakeney: There are only five in the Legislature of 59 in Saskatchewan, I believe.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Five of fifty-nine members. Am I right?

May I ask if there are any other comments from the floor before we call the next witness.

Senator Forsey: Mr. Chairman, I do want to allow that reflection upon the judiciary of this country and particularly the Supreme Court of Canada to pass unchallenged. I think the suggestion that the judges of the Supreme Court of Canada are subject to political influence is a most outrageous and uncalled for and scandalous suggestion.

Mr. Gibson: On a point of order, Mr. Chairman, I must say from my limited experience, I have only

[Interprétation]

important dans la nomination des juges. Comment éviter cette difficulté? C'est impossible si seul le gouvernement fédéral détient le pouvoir de nomination.

M. Blakeney: Je reconnais que la Cour suprême des États-Unis n'est pas dénuée d'influence politique, ceci fait partie de la vie politique et il y aura toujours cette influence politique. Je pense tout simplement que l'insertion d'une disposition donnant à la Cour suprême le pouvoir d'interpréter le remaniement de la carte électorale, selon les principes de justice et d'équité, serait une meilleure disposition que l'état de choses actuel. Je ne dis pas qu'il n'y aurait pas de sérieuses lacunes; comme vous dites, à la longue, les juges tendent à représenter les opinions du gouvernement fédéral qui les nomme. Mais, je ne vois pas de solution à ce problème; mettons que je ne connaisse rien de plus valable.

M. Humphries: De qui se composerait la Cour suprême? D'avocats?

M. Blakeney: Oui. Je ne connais pas d'exemple de tribunal formé autrement.

M. Humphries: Pourquoi? Les juges sont censés être au courant de tout? C'est une mystification.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne pense pas que l'on puisse demander à M. Blakeney de répondre à cette question dans les détails. Cela pourrait prendre une demi-heure mais je crois M. Humphries que vous exprimez votre propre opinion, à savoir que la Cour ne devrait pas comprendre uniquement que des juristes.

M. Humphries: Jusqu'à maintenant, quand on voit nos représentants au Parlement et dans les Assemblées législatives provinciales, on y découvre une grande majorité d'avocats.

M. Forrestall: Pas tous.

M. Humphries: En grand nombre, le premier ministre par exemple.

M. Blakeney: Il y en a seulement 5 sur 59 dans l'assemblée de la Saskatchewan.

Le coprésident (M. MacGuigan): 5 sur 59. C'est bien cela?

D'autres personnes dans la salle désirent-elles prendre la parole avant de faire venir le prochain témoin?

Sénateur Forsey: Monsieur le président, je ne peux pas laisser passer cette remarque sur la Cour suprême et le pouvoir judiciaire, sans la relever. Dire que les juges de la Cour suprême sont assujettis à de l'influence politique est scandaleux.

M. Gibson: Rappel au règlement. Je n'ai pas comparu deux fois devant cette Cour suprême et je n'ai jamais vu,

[Text]

appeared before that Court twice and I never had a more fair, impartial, and studious hearing by a more brilliant group of judges anywhere in Canada. I think we have a magnificent Court, a scholarly Court, and a courteous Court.

Some hon. Members: Hear, hear!!

Mr. McQuaid: You must be going to appear before them again!

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would have to rule your point of order out of order, Mr. Gibson, but I take it you wanted to make that statement.

I thank Mr. Blakeney on all our behalf for his presentation.

May I now call on the President of SUMA.

Our next witness is Mr. Joe Murphy, the President of The Saskatchewan Urban Municipalities Association. Mr. Murphy.

Mr. J. Murphy (President, Saskatchewan Urban Municipalities Association): Honourable Mr. Chairman, Honourable members of the Senate and the House of Commons. Representing approximately two thirds of the people of Saskatchewan who are members of the urban communities in our province, we would like to say that we see no particular value in dealing with the day-to-day local issues which Canadians face at this time. These are well known and no doubt will be debated innumerable times in the years ahead. What is needed is a new working relationship among the three levels of government in Canada, a relationship so designed as to help to achieve the utmost in co-ordination among the three levels while they are dealing with the day-to-day problems in our urban centres.

In order to arrive at a better understanding of the Canadian urban situation, one must recognize one of the disadvantages of a federal system of government. Under a unitary system, such as in Great Britain, communication between the central and local governments is sure and quick. The establishment of common priorities and co-ordinated programs is acknowledged as a daily on-going necessity.

However, in our federal state, because of the federal concept envisaged a century ago and the political 'goal tending' which has taken place since then, the situation is quite different. Our provincial governments act as clearing houses to communicate federal programs of local importance to their local governments and likewise communicate local issues of national significance to the federal government.

This would not be of great significance except that, while our political institutions were developed to meet the demands of a century ago, many obligations then considered belonging to the family or the individual are now accepted as public responsibilities. Moreover, while this shift from the private to the public sector has been taking place, there has also been a shift of responsibility from one political jurisdiction to another within the public sector.

One additional factor which cannot be overlooked is that the tide of modern development has changed so that instead of one or other of the levels of government being

[Interpretation]

au Canada, une audience aussi juste et équitable menée par un groupe de juges aussi brillants. Nous avons là un tribunal splendide, courtois et savant.

Des voix: Bravo!

M. McQuaid: Vous devez sans doute y retourner!

Le coprésident (M. MacGuigan): Je devrais déclarer votre rappel au règlement irrecevable, monsieur Gibson, mais vous désiriez, sans doute, faire cette déclaration.

Je remercie Monsieur Blakeney en notre nom à tous pour son intervention.

A présent, je demanderai au président de l'AUMS de prendre la parole.

Monsieur J. Murphy, président de l'Association urbaine et municipale de la Saskatchewan est notre prochain témoin. Monsieur Murphy.

M. J. Murphy (président, Association urbaine et municipale de la Saskatchewan): Monsieur le président, messieurs les sénateurs et députés. Notre association représente environ les deux tiers de la population de la Saskatchewan des localités urbaines de la province. A ce titre nous ne pensons qu'il soit utile d'examiner les problèmes quotidiens qui se posent à la population canadienne à l'heure actuelle. Ces problèmes sont souvent discutés et le seront encore longtemps. Ce qu'il convient de faire c'est d'établir un nouveau rapport entre les trois paliers de gouvernement au Canada, rapport conçu de façon à réaliser la coordination la plus parfaite aux trois paliers lorsqu'ils s'occupent des problèmes quotidiens de nos centres urbains.

Afin d'arriver à une meilleure compréhension de la situation urbaine au Canada, il faut reconnaître l'un des désavantages du gouvernement fédéral. Dans un système unitaire comme celui de la Grande-Bretagne, les rapports entre le gouvernement central et les gouvernements locaux sont sûrs et efficaces. L'établissement d'un ordre de priorité commun et de programmes coordonnés est une nécessité quotidienne.

Toutefois, dans notre état fédératif à cause de la conception fédérale d'il y a un siècle et les objectifs politiques que nous nous sommes fixés depuis, la situation est bien différente. Nos gouvernements provinciaux sont des centres de triage ayant pour but de communiquer des programmes fédéraux d'importance locale et d'exposer, au gouvernement fédéral, leur propre programme de portée nationale.

Cela n'a pas tellement d'importance si ce n'est que nos institutions politiques ont été créées pour répondre aux exigences d'il y a un siècle. Il y a bien des obligations qui revenaient alors à la famille et à l'individu qui sont maintenant considérées comme ressortissant du domaine public. Outre, ce mouvement du secteur privé au secteur public, il y a eu aussi un déplacement de la responsabilité d'une juridiction politique à une autre, dans le secteur public.

Un autre élément qu'on ne peut pas ignorer c'est que le progrès a fait qu'un palier du gouvernement ne peut plus suivre les événements en spectateur. Les intérêts de tous

[Texte]

able to watch the flow of events as bystanders, the interests of all levels of government are inevitably involved.

These among other factors make fast and effective communication essential.

It can be justifiably argued that one of the great merits of a federal system of government is its decentralization of authority. Nevertheless, it is becoming increasingly apparent that decentralization has effectively isolated local urban governments from the other political decision-makers in Canada, this despite the fact that with the growth of governmental interdependence in an increasing number of public affairs and where the activities of one level of jurisdiction are inseparable from those of others, a continued exclusion of local governments from active consultation with both of the other levels of government is both unwise and illogical.

This being the case, then, how can the situation best be corrected?

There have been suggestions that a direct relationship be established between our federal and local governments.

• 2124

However, we have seen where, because of an earlier failure on the part of the American States to appreciate the pitfalls apparent in the situation, there have been direct links established between the American federal and local governments. This has created a situation wherein serious side effects have begun to develop, side effects which contribute a great deal to social unrest. We therefore feel that the American solution is inappropriate for Canada.

This leaves only one other alternative, namely, the establishing of machinery for tri-level communication on many matters of mutual concern. How it is established is rather an academic question. The important thing is that the federal, provincial and local governments in Canada mutually recognize the urgency of the situation and pursue a universally acceptable solution with all the determination that they can muster. Fortunately, some moves have been made in this direction.

A few months ago the Hon. Robert Andras suggested a tri-level forum on local affairs as one possibility. His Cabinet colleagues later supported him. One may disagree with his terminology, but we, along with the majority of the other provincial unions and associations in Canada, fully support his concept.

We also have noted the federal move to establish a Ministry of State responsible for Urban Affairs and Housing. We hope that this was a first step in establishing the institutional framework for establishing these tri-level consultations.

We know that several of the provinces are willing to accept the concept of our local governments having an active role in intergovernmental co-operation. We have already gone on record as urging our province to act positively towards the question and we have pledged our support and co-operation if it does.

It would seem, therefore, that it is now time to proceed with the next step—namely, a direct contact between the appropriate federal authority and the provinces in order to discuss future action. The initiative for taking this next step belongs to the federal government.

[Interprétation]

les paliers de gouvernement sont nécessairement en cause.

Parmi d'autres, ce facteur entraîne la nécessité de communications rapides et efficaces.

On peut prétendre à juste titre que l'un des grands avantages du système fédératif c'est la décentralisation de l'autorité, bien que l'en voie de plus en plus que la décentralisation a effectivement isolé les gouvernements locaux des autres centres de décision politique au Canada. Ceci en dépit du fait qu'avec l'interdépendance accrue des gouvernements dans un grand nombre de questions publiques et bien que les activités d'un palier du gouvernement sont inséparables de celles des autres, l'exclusion continue des gouvernements locaux de la consultation active avec les deux autres paliers de gouvernement est préjudiciale et, qui plus est, illogique.

Par conséquent, comment peut-on remédier à ce problème?

D'aucuns disaient qu'il faudrait établir un rapport direct entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. Toutefois, nous avons vu où, par suite du fait que les américains n'ont pas apprécié les traguénards ressortant de cette situation, ils ont établi des liens directs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. Ceci a entraîné des effets secondaires nocifs qui ont contribué beaucoup à un désordre social. Nous estimons par conséquent que la solution américaine ne se prête pas à une solution pour le Canada.

Ceci nous laisse qu'une autre option, à savoir la création d'un mécanisme de communication à trois paliers sur les questions d'intérêt commun. Comment l'établir, c'est une question plutôt théorique. La chose importante, c'est que les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux au Canada reconnaissent l'urgence de la situation et recherchent une solution acceptable universellement avec le maximum de résolution. Heureusement, certaines dispositions ont déjà été prises dans ce domaine.

Il y a quelques mois, le ministre Robert Andras suggérait un forum tripartite dans les affaires locales. Ses collègues du Cabinet l'ont appuyé ensuite. On peut ne pas être d'accord avec sa façon de s'exprimer, mais nous avons la majorité des syndicats provinciaux et des associations canadiennes appuyons son idée.

Nous avons relevé aussi l'initiative fédérale d'établir un ministère des affaires urbaines et du logement. Nous espérons que c'est la première démarche en vue de créer un cadre institutionnel établissant ces consultations tripartites.

Nous savons que plusieurs provinces sont disposées à accepter la conception et l'idée que le gouvernement local joue un rôle actif dans la coopération intergouvernementale. Nous avons déjà poussé notre province à agir de façon concrète dans cette question et avons promis notre appui et notre collaboration dans ce cas.

Par conséquent, il est grand temps de passer à l'étape suivante, à savoir, au contact direct entre le pouvoir fédéral approprié et les provinces en vue de discuter des mesures à prendre. L'initiative de cette démarche maintenant appartient au gouvernement fédéral.

[Text]

In the meantime our Canadian local governments are developing a form of organizational structure which could effectively fit into the tri-level government concept.

All of this again brings us to local governments' relationship with the other governments in Canada. Frankly, insofar as provincial-local affairs are concerned, as long as the political willingness continues we foresee the same widely understood and accepted relationships continuing.

Insofar as federal affairs with strong local implications are concerned we would hope that by mutual agreement a relationship will develop wherein the federal, the provincial and the local authorities have the acknowledged right to participate together in both the planning and, if necessary, execution of these affairs.

Insofar as the Canadian Constitution is concerned, all of us are familiar with the demands that our local governments be recognized as full partners in a constitutional re-alignment. No doubt as time goes on these demands will be more difficult to ignore.

Nevertheless we do know that recognized re-alignments and changing relationships can take place outside of the Constitution whenever the need arises. Witness, for example, the degree of change in the relationship between our federal and provincial governments over the years. True, the Constitution imputes a partnership relationship between our senior governments and a master-servant status to provinces and their local institutions. However, we have noted increasing criticism toward those who argue for continuation of the status quo simply because they are over-protective of their own position.

While we have said that a change in the working relationship between the three levels of government in Canada can be brought about without changing the Constitution, we recognize that such relationships are fragile and may require some protection. Therefore, we wish to advance the proposal that our new Constitution contain an acknowledgement of the right of the three levels of government to consult on and discuss matters of mutual concern. If this were to be done, then any changing political or ideological philosophies or beliefs would not endanger what might well be the only administrative machinery available to our Canadian society for viewing its future problems in total. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Murphy. Mr. Andrew Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to tell Mr. Murphy, before I put a question to him that the subject which he has raised is one of great interest across Canada and many of the briefs and representations we have heard have raised this issue. Having said that, I want to get it clear in my mind what is the proposal. You are not suggesting, are you, that the powers and so on of the constitution of municipalities, the determination of regional and local authorities, should be lifted from the responsibility of the provinces and put into some constitutional structure? Are you suggesting, on the other hand, that there be three levels of effective consultation and that this somehow or other be recognized within the written Constitution? Have I understood you correctly?

[Interpretation]

Entre-temps, nos gouvernements locaux mettent au point une structure qui pourrait cadrer avec cette conception tripartite du gouvernement.

Tout ceci nous ramène aux rapports intergouvernementaux au Canada. Franchement, pour ce qui est des affaires provinciales et locales, aussi longtemps que cette disposition politique continue, nous prévoyons que les mêmes rapports bien compris et acceptés continueront.

Pour ce qui est des affaires fédérales avec toutes implications locales, nous espérons que par un accord mutuel, on arrivera à des dispositions permettant que les autorités fédérales, provinciales et locales aient le droit de participer tant à l'élaboration qu'à l'exécution de ces affaires.

Pour ce qui est de la constitution canadienne, nous connaissons tous les demandes des gouvernements locaux demandant à être reconnus comme des partenaires de plein droit dans un réalignement constitutionnel, il ne fait pas de doute qu'avec le temps il sera plus difficile de ne pas tenir compte de ces demandes.

Néanmoins, nous savons que des modifications reconstruites et des rapports nouveaux peuvent se produire en dehors du cadre constitutionnel. Par exemple, voyons les changements intervenus dans les rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux depuis des années. C'est vrai que la Constitution comporte un rapport de collaboration entre nos gouvernements importants et un statut de maître à serviteur pour les provinces et les institutions locales. Néanmoins, on a critiqué de plus en plus ceux qui demandent une prolongation du statu quo simplement parce qu'ils protègent trop leur propre position.

Bien que nous ayons dit qu'un changement dans les rapports entre les trois paliers du gouvernement peut être réalisé sans changer la Constitution, nous reconnaissons que ces rapports sont fragiles et doivent être protégés. Par conséquent, nous voulons proposer que la nouvelle Constitution contienne la reconnaissance du droit des trois paliers du gouvernement de consulter, de discuter des questions d'intérêt commun. Si ceci se fait, tout changement de conception ou d'idées sur le plan politique ou idéologique ne compromettrait pas ce qui pourrait bien être le seul mécanisme administratif nécessaire à la société canadienne pour qu'elle puisse régler ses problèmes pour tous en général. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Murphy. Monsieur Andrew Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je voudrais dire à M. Murphy, avant de poser une question, que le sujet qu'il a soulevé, est l'objet d'un grand intérêt dans tout le Canada, et beaucoup de mémoires que nous avons eus ont soulevé ce problème. Je voudrais éclaircir quelle est exactement la proposition. Vous ne proposez pas, n'est-ce pas, que les pouvoirs de la Constitution des municipalités, la détermination des autorités régionales et locales, soient retirées de la responsabilité des provinces et mis dans une structure constitutionnelle? D'autre part, vous proposez trois paliers de consultation efficaces et d'une certaine manière, vous demandez que ce soit reconnu dans une constitution écrite. Est-ce bien cela?

[Texte]

Mr. Murphy: Yes, basically, Mr. Brewin, this is what we are proposing. As you know, the influence of the federal presence is in our local urban communities in many many ways. It is in public buildings, airports, railways and housing. It is in dozens of other military centres, communication facilities and at the present time we are prohibited from having any access to communication or dialogue with the federal government.

Mr. Brewin: I am not sure whether the prohibition is constitutional or just a matter of habit, but suppose it were just a matter of habit, do you think it would be worthwhile for this Committee to recommend and, indeed, for the Constitution to be changed to recognize that there should be a continuing tri-level consultation on these issues?

Mr. Murphy: Yes, this is our position. As you know, we are what is commonly termed as creatures of the provincial government. We have consultation and dialogue with the provincial governments, but this is as far as it goes, to convey our problems to the federal authorities. It has to be done through the province and they, as you probably are aware, do not always present our problems the way we would like to the federal authorities.

What the hon. Robert Andras suggested in June in Halifax when he spoke to us about the possibility of the Department of Urban Affairs being created was that he thought possibly a first priority would be the formation of an urban council which would acknowledge the presence of the three participants at the three levels of government in problems considering problems which were of concern to the local governments and he felt that such an urban council could be set up under the present Constitution. I believe they are working on this at the present time, but as you remember in the Speech from the Throne, it was announced that a Minister of State for Urban Affairs and Housing was to be created and we feel that we have come a long way. The federal government is the one who is really proposing this and you must realize not all of the provinces are in favour entirely of this program. I would think from talking to many of the ministers of the different provinces that possibly they would like to keep full responsibility. We feel that while this is all right, we would not want to exclude provincial authorities, we would like to be considered as an equal in a round-table discussion of urban local affairs with the federal and provincial and urban authorities

Mr. Brewin: Thank you very much. What you say is of great interest.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor on this question?

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, I would just like to ask a question about the rural municipalities. Do they have a similar view or demand?

Mr. Murphy: I believe I could give the answer that they have absolutely no problem or hardly any problem similar to urban centres. They are entirely different structures than we are. The federal presence does not enter

[Interprétation]

M. Murphy: Oui. Fondamentalement, monsieur Brewin, c'est ce que nous proposons. Comme vous le savez, l'influence de la présence fédérale dans nos communautés locales urbaines s'exerce de nombreuses manières. Elle existe dans les chemins de fer, la construction, l'habitation. Elle existe dans des domaines d'autres centres militaires, des installations de communication et en ce moment, c'est impossible d'avoir accès aux communications ou d'avoir un dialogue avec le gouvernement fédéral.

M. Brewin: Je ne sais pas si la prohibition est constitutionnelle ou si c'est une habitude, mais, à supposer que ce soit une simple habitude, estimez-vous qu'il vaudrait la peine que ce Comité recommande la nécessité de changer la Constitution afin que l'on reconnaisse qu'il est nécessaire d'avoir à ce sujet une consultation permanente à triple niveau.

M. Murphy: Oui, telle est notre position. Comme vous le savez, nous sommes ce qu'on appelle communément les créatures du gouvernement provincial. Nous avons des consultations et des dialogues avec les gouvernements provinciaux, mais il s'agit simplement de faire connaître les problèmes aux autorités fédérales, ceci doit être fait par l'intermédiaire des provinces, et comme vous le savez, elles ne présentent pas toujours nos problèmes comme nous le voudrions, aux autorités fédérales.

Ce que M. Andras a proposé en juin à Halifax, lorsqu'il nous a parlé de la possibilité de création d'un ministère des Affaires urbaines, c'est qu'il pensait que peut-être la principale priorité serait de créer un conseil urbain qui reconnaîtrait la présence des trois participants aux trois paliers de gouvernement dans les problèmes qui intéressent les gouvernements locaux et qu'il estimait que ce conseil urbain pourrait être créé en vertu de la Constitution actuelle. Je pense qu'en ce moment, on travaille à le constituer, mais vous vous souviendrez que le discours du Trône a annoncé que l'on créerait un ministre d'État pour les affaires urbaines et pour l'habitation, et nous estimons que nous avons fait beaucoup de chemin. Le gouvernement fédéral le propose sérieusement et vous devez comprendre que toutes les provinces ne sont pas entièrement acquiesces à l'idée de ce programme. Après avoir parlé à un certain nombre de ministres de diverses provinces, je pense qu'ils aimeraient garder une entière responsabilité. Nous estimons que ceci est bien et nous ne voudrions certainement pas exclure les autorités provinciales, et pourtant nous aimerions être considérés comme des partenaires égaux lorsqu'il s'agit de discuter les affaires urbaines avec les autorités provinciales, fédérales et urbaines.

M. Brewin: Je vous remercie. Ce que vous dites m'intéresse vivement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des commentaires dans l'assistance à ce sujet?

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, j'aimerais seulement poser une question au sujet des municipalités rurales. Ont-elles des vues ou des exigences analogues?

M. Murphy: Je pense que je pourrais vous répondre que leurs problèmes ne sont absolument pas comparables à ceux des centres urbains. Elles ont une structure entièrement différente de la nôtre. La présence fédérale n'en-

[Text]

into their daily life as it does into ours. As you know, the main problems of rural municipalities are in roads, bridges and things of this nature because they are out in the rural area, they are in the country. There is nothing there except farms, land and votes with urban communities spotted every once in a while within them. However, I have talked to the Saskatchewan Association of Rural Municipalities and they expressed no interest in the resolving of the problems that we are talking about because they do not have any of these problems.

Senator Yuzyk: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Murphy, some witnesses to this Committee have suggested that we institutionalize the federal-provincial conferences. What would you think if in doing that, if we were to recommend that that be done, if we made it a three-level participation, not only that there be provinces and federal government representation, but in some way or other the municipalities be represented in their own right at a federal-provincial conference, not only on urban affairs, let me say, but on all things? This has been more or less put forward in other places. I would like to hear your reaction to that.

Mr. Murphy: We have promoted this idea to a certain extent, too, but we feel that we are representing the citizens of the urban municipalities and that basically we should not be in the dialogue when they are discussing problems that are not of local government nature. While I am sure we would have many people who would be quite able and brilliant enough to enter into the discussions on other areas, I think we have to walk before we run in this kind of thing. What we are looking for is participation, possibly, in the constitutional conferences on matters which concern local governments and I would hesitate to recommend that we be included on the complete constitutional considerations for the reason that we are not the experts on other matters as we are on local government matters.

Mr. Allmand: I should point out that we have two and perhaps nearly three municipalities in Canada now that are larger than all provinces except two, and I think Mr. Andras pointed out that by the year 2000, if I remember correctly, by far the largest part of our population will live in three large urban areas, Vancouver, the area around Toronto and in Montreal. This poses a problem. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last questioner will be Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: They will live there because we do not want them all in Halifax.

I wonder, Mr. Murphy, if you could enlighten me just a little bit because, as Mr. Brewin said, the basic question to which you have addressed yourself is of great continuing interest. Is it really that the urban municipalities want a voice or is it that you feel the structure, the three-level structure, is or has ceased to be valid? Is it the voice? Is that really all you want? Perhaps I could be more explicit and ask if you could envision a country in which one of the three was not present, one of the three levels was no longer present?

[Interpretation]

tre guère en ligne de compte dans leur vie journalière comme la nôtre. Comme vous le savez, les principaux problèmes des municipalités rurales, ce sont les routes, les ponts, les choses de ce genre, car c'est là le contexte rural. Il n'y a rien là que des terres et des fermes et des votes avec les communautés urbaines parsemés ici et là. J'ai parlé à l'Association des municipalités rurales de la Saskatchewan, et ils ne s'intéressent absolument pas à la solution des problèmes dont nous parlons, car ils n'ont pas de tels problèmes.

Le sénateur Yuzyk: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: M. Murphy, certains témoins à ce Comité ont proposé que nous institutionnalisons les conférences fédérales-provinciales. Que pensez-vous si en faisant cela nous recommandions qu'on le fasse, nous en faisons une participation à trois paliers, à savoir que non seulement les provinces et le gouvernement fédéral seraient représentés, mais que les municipalités soient représentées dans leur propre droit à une conférence fédérale-provinciale, non seulement sur les affaires urbaines mais sur toutes les choses. Cela a déjà été proposé ailleurs. J'aimerais savoir quelles seraient vos réactions à ce sujet?

M. Murphy: Nous avons préconisé cette idée, du moins dans une certaine mesure, mais nous estimons que nous représentons les citoyens des municipalités urbaines et que, en fait, nous ne devrions pas participer au dialogue lorsqu'on discute de problèmes qui ne concernent pas les gouvernements locaux. Je suis certain que nous aurions beaucoup de gens tout à fait capables de participer à des discussions dans d'autres domaines, mais il ne s'agit pas de brûler les étapes, et ce que nous cherchons c'est la participation entre autres dans les conférences constitutionnelles sur des affaires qui concernent les gouvernements locaux et j'hésiterais à recommander que l'on nous inclue dans des considérations constitutionnelles et cela parce que nous ne sommes nullement des experts dans des affaires autres que celles du gouvernement local.

M. Allmand: Nous avons deux ou trois municipalités au Canada, maintenant, qui sont plus grandes que toutes nos provinces à l'exception de deux, et je pense que M. Andras a signalé que, en l'an 2,000, si je m'en souviens bien, la plus grande partie de la population canadienne vivra dans trois grandes régions urbaines, Vancouver, les alentours de Toronto et Montréal. Cela pose un problème. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): La dernière question est à M. Forrestall.

M. Forrestall: Et cela, c'est parce que nous ne les voulons pas tous à Halifax.

Je me demandais, monsieur Murphy, si vous pourriez préciser cela un peu, parce que la question principale à laquelle vous vous êtes adressé est d'un grand intérêt. Est-il exact que les municipalités urbaines veulent avoir une voix ou bien estimez-vous que la structure tripartite est ou a cessé d'être valable? Est-ce la voix? Est-ce vraiment là ce que vous prônez? Peut-être serais-je plus explicite et vous demanderai-je si vous envisagez un pays où on ne verrait pas la présence des trois paliers.

[Texte]

Mr. Murphy: Frankly, to answer you, I could not envision this. I feel that the problems of local government today are different than they were 100 years ago. The Constitution was written when urban local governments were in the horse and buggy days. This does not work for a city like Vancouver or an area like Toronto or even an area like Regina any more. As I mentioned before, the federal presence in so many of the things that are done in our urban communities is with us more and more and it is going to increase, and yet we, as local governments, have absolutely no way of communicating with our federal representatives, that is, officially. We feel that we should have an equal voice when urban problems are being considered.

Mr. Forrestall: Should it be a joint voice, a common voice?

Mr. Murphy: A common voice and, as you know we go to the provincial government every year. I have been to Mr. Blakeney's government and I have been to the government that is in there now. We present our requests—we do not get all of them—and possibly because the interests of the province do not always coincide with the interests of local government you could not expect them to promote this at federal-provincial levels. So, to get an adequate voice, to get our viewpoint put over, we feel that we deserve and need an equal voice, whether it be at constitutional conferences or possibly better still at urban councils which are called for the purpose of discussing local government problems.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I would like to thank Mr. Murphy on your behalf for his well-thought-out brief.

An hon. Member: Sir, may I ask one question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right.

An hon. Member: Has anybody here ever read the book *Towards the Psychology of Being*—no, this is not funny, you will listen later on—*Towards the Psychology of Being*, which is thinking of 20 to 50 years from now. Has anyone ever talked about that? Have you read *Psycho-Cybernetics* which tells how your mind really works. Has anyone read that? Perhaps we could learn.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I now will ask Mr. Keehr, the President of the Regina Chamber of Commerce, to come forward, followed by Monsieur Lalonde. I would ask if there is to be a brief from the Regina Civil Liberties Association? Is there someone here to give a brief for that Association?

A Witness: It will not be a brief, just a brief statement.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right. Thank you. Then, finally will be the statement by the political science students.

[Interprétation]

M. Murphy: Très franchement, je n'envisage pas cela. J'estime que les problèmes des gouvernements locaux aujourd'hui, sont très différents de ce qu'ils étaient il y a une centaine d'années. La Constitution a été rédigée à une époque où les gouvernements locaux étaient embryonnaires. Cela n'est plus valable lorsqu'il s'agit d'une ville comme Vancouver par exemple ou un secteur comme celui de Toronto, ou même comme Regina. Comme je l'ai dit antérieurement, la présence fédérale dans tant de choses que l'on fait dans nos communautés urbaines s'affirme de plus en plus et ne cessera de s'affirmer, et pourtant, en tant que gouvernements locaux, nous n'avons aucun moyen de communiquer avec nos représentants au gouvernement fédéral, du moins officiellement. Nous estimons que nous devrions avoir une voix égale lorsqu'il s'agit d'examiner les problèmes urbains.

M. Forrestall: Ce devrait-il être une voix mixte ou une voix commune?

M. Murphy: Une voix commune, et, comme vous le savez, nous nous rendons chaque année auprès des gouvernements provinciaux. J'ai été au gouvernement de M. Blakeney et j'ai été au gouvernement qui y est maintenant. Nous présentons nos requêtes et nous n'obtenons pas toujours de réponse satisfaisante et, peut-être parce que les intérêts des provinces ne coïncident pas toujours avec les intérêts des gouvernements locaux, et on ne peut évidemment pas espérer qu'ils les encouragent au niveau fédéral-provincial. Aussi pour que nos points de vue soient bien défendus, nous estimons que nous méritons et que nous devons avoir une voix égale, qu'il s'agisse de conférences constitutives ou bien dans des conseils urbains, que l'on réunirait dans le but exprès de discuter des problèmes des gouvernements locaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, je voudrais remercier M. Murphy de votre part pour son mémoire si bien présenté.

Une voix: Puis-je poser une question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

Une voix: Est-ce que quelqu'un a lu le livre *Towards the Psychology of Being*—qui pense de 20 à 50 ans d'ici. Avez-vous lu la psycho-cybernétique qui vous explique le mécanisme de votre cerveau. Eh bien, je vous conseille de le lire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je demanderais à M. Keehr, président de la Chambre de commerce de Regina, de s'avancer, suivi de M. Lalonde. Je dois vous demander si nous aurons un mémoire de l'Association des libertés civiles de Regina?

Un témoin: Ce ne sera pas un mémoire, mais juste une courte déclaration.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bien. Merci. Ensuite pour terminer, il y aura la déclaration des étudiants en sciences politiques.

[Text]

I would like to ask Mr. Keehr to forgive us for having mispronounced his name in calling him forward. He is the President of the Regina Chamber of Commerce and will speak to us on behalf of his Association. Mr. Keehr.

Mr. Keehr (President, Regina Chamber of Commerce): Thank you, Mr. Chairman, hon. Senators and members of the House of Commons. May I first of all, on behalf of the Chamber of Commerce welcome you to our city. I hope that your stay here is as pleasant as possible. I, too, am a victim of the shortage of time that occurred and actually I tried to avoid this situation but your Mr. Gervais is very persuasive so here I am. I will be touching on just two or three points that we feel should be reinforced. They will no doubt be mentioned in many other briefs to come.

But the present Constitution has served this country very well. If it had been any real hindrance to progress, we would not be the greatly advanced nation that we are today. Not all change is good. It is entirely possible that we have reached a stage in the evolution of things, where some alterations in detail are essential to accommodate the changes but the whole body of the Constitution surely need not be rewritten.

There may well be the need for redefinition of the areas of taxation to meet the growing needs of the provinces and even more importantly, the municipalities. On the other hand, the central government must have adequate economic and fiscal powers to ensure stable economic growth, cope with unemployment, combat inflation and deflation and to promote equalization of opportunity in the various provinces and areas of the nation.

It would appear that the redefinition of responsibility may be an easier approach. It would seem easier for senior governments to assume greater responsibility for education than it would to reallocate tax money or tax fields to meet this need. This would have many advantages. It would not only simplify financing but it would bring uniformity in curricula, grading and texts. It would also allow for greater economy because specialization could be achieved by areas, without every province trying to provide all aspects of education. And here, again, as Mr. Blakeney mentioned the universities specializing in various areas, some in medicine, some in engineering, some veterinary colleges, dentistry and so on. At the elementary and high school level, uniformity would allow for easier movement of teachers from one area to another without requalification.

While the most useful role remains for the Senate, we believe that the time has come for it to be an elected body. The terms of office need not correspond to that of the Commons, nor would party affiliations be important, government would still rest with the Commons but the people in each region would have the right to select the Senators. And while there have been many excellent appointments over the years, there have been objections to both the person and the appointment. They should be elected for the contribution that they can make to the country and not for the contribution that they have made to a party, or even to the country as a whole. I feel the recognition of such service, at any rate, should be the prerogative of the people.

Discussion has centered around incorporating the bill of rights into the Constitution, and I feel this is not

[Interpretation]

Je vais céder la parole à M. Keehr qui est président de la Chambre de commerce de Regina. M. Keehr, je m'excuse d'avoir mal prononcé votre nom.

M. Keehr (président de la Chambre de commerce de Regina): Merci, monsieur le président, messieurs les sénateurs, messieurs les députés. D'abord au nom de la Chambre de commerce, je vous souhaite la bienvenue dans notre ville et j'espère que votre séjour sera aussi agréable que possible. Aussi, je suis la victime du peu de temps que nous avons, j'ai cherché à éviter cette situation, mais M. Gervais m'a persuadé de venir représenter mon association, ici, et je parlerai sur deux ou trois points qui méritent d'être renforcés. Ils ne seront sans doute pas mentionnés dans les autres mémoires à venir.

La Constitution actuelle a rendu de grands services au pays. Si elle avait été un obstacle au progrès, nous ne serions pas la grande nation que nous sommes aujourd'hui. Tous les changements ne sont pas bons. Il est possible que dans l'évolution, nous devions modifier certains détails, mais l'ensemble de la Constitution n'appelle pas à un changement complet.

Il est peut-être nécessaire de redéfinir les zones d'imposition pour répondre aux besoins des provinces et même des municipalités. Par ailleurs, le gouvernement central doit avoir les pouvoirs fiscaux et économiques adéquats pour assurer une expansion économique stable, remédier au chômage, combattre l'inflation et la récession et assurer l'égalisation des chances dans les différentes provinces et régions de notre pays.

Il semble que la redéfinition des responsabilités sera plus facile à réaliser. Il semblerait plus facile pour les gouvernements importants d'assumer la responsabilité de l'Instruction publique que de redistribuer les fonds ou les domaines fiscaux pour répondre à cette exigence. Ceci aurait beaucoup d'avantages. Ceci simplifierait le financement, mais aussi rendrait plus uniforme les curriculums, les textes, etc. Ceci permettrait aussi de réaliser une plus grande base économique car la spécialisation serait réalisée par secteurs, sans que toutes les provinces cherchent à assurer tous les aspects de l'Instruction. Comme M. Blakely l'a dit, les universités se spécialiseraient dans certains secteurs, médecine, dentisterie, art vétérinaire, formation d'ingénieurs. Au niveau élémentaire et supérieur, l'uniformité permettrait la mobilité des instituteurs et des professeurs d'une région à l'autre sans recyclage.

Si le rôle le plus utile demeure pour le Sénat, nous estimons qu'il devrait être maintenant un organisme élu. La durée des fonctions ne doivent pas obligatoirement correspondre à celles de la Chambre des communes, ni les affiliations de parti être importantes. Le gouvernement continuerait à appartenir aux Communes mais les gens de chaque région auraient le droit de choisir les sénateurs. Et bien qu'aux cours des années il y ait eu d'excellentes nominations, des objections ont été formulées au sujet des nominations et des personnes choisies. Ils devraient être élus en fonction de la contribution qu'ils peuvent apporter au profit de notre pays et non pour celle qu'ils ont apportée à un parti ou même au profit de notre pays dans son intégralité. Je pense, en tout cas que la reconnaissance de tels services devrait être la prérogative du peuple.

On a parlé aussi de l'incorporation de la déclaration des droits dans la Constitution, et j'ai le sentiment que

[Texte]

recommended. Constitutions are not readily or easily changed, but the basis on which individuals relate alter quite rapidly. What seems proper at the moment may be too liberal or too restrictive, depending on the circumstances under which people co-exist in their communities. The more urbanized we become the more difficult it is to live together, and many aspects of personal freedom must be adjusted to allow our very close neighbours to exist in an acceptable fashion. The personal freedom of the pioneer or the present-day trapper living 40 or 100 miles from nowhere is an entirely different brand of freedom from that experienced by the business person living in a 20-storey apartment and travelling to and fro on the crowded streets. I feel that it would be most difficult to write in for all time rules by which definable rights can be guaranteed. The Bill of Rights is the most useful adjunct to the Constitution, but for flexibility's sake it should not be an integral part of it.

The need for constitutional reform seems to be more imagined than real. The means to achieve our aims are available in the Constitution as it stands. We must recognize, of course, that the achievement of our aims will require a good deal of goodwill and co-operation among the provinces. The constitution itself does not deny the achievement of our aims. Attacks on the Constitution though to achieve regional advantage are divisive and foster an unsatisfactory form of competition at the time of change. Change, to be acceptable, will be a very highly give-and-take affair. Every region tends to fend for number one at this particular time, because what one surrenders at a constitutional change can be gone for a very long, long time. And Canada as a whole can satisfy the needs of its parts under the present arrangement.

It is conceivable that over 1,000 years the Constitution, as it will then appear, will bear little resemblance to the present document, but I suggest that if we have been steadfast in our resolve the overriding tenets which provide for the unity and strength of the whole nation will still be there, for these things live or belong in a timeless realm.

I appreciate the opportunity of appearing at this Joint Committee, and my views, sir, are most respectfully submitted.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Keehr. Mr. Gibson?

Mr. Gibson: That was very interesting. I was very interested in the discussion on the bill of rights. I agree with much of what you say on that, although you did not deal with it at great length. However, what bothers me considerably are the problems of such people as the Indians, Eskimos and Métis. We have heard a lot of criticism about the television media, but I feel strongly that one area where they have been really effective is bringing out the problems of such minority groups and races as the Métis, the Indians, the Eskimos and so on—also racial discrimination and discrimination in jobs. When we were up in the Yukon, and also in Thompson, Manitoba, Métis and Indian witnesses appeared before us,

[Interprétation]

c'est contre-indiqué. Les constitutions ne sont pas modifiées facilement ou spontanément mais la base des rapports entre les individus se modifie rapidement. Ce qui semble approprié à un moment donné peut-être trop libéral ou trop restrictif compte tenu des circonstances en vertu desquelles les gens coexistent dans leur communauté respective. Plus nous subissons l'urbanisation, plus il est difficile de vivre en communauté, et plusieurs aspects de la liberté individuelle doivent être ajustés pour permettre à nos voisins immédiats de vivre d'une façon acceptable. La liberté personnelle du pionnier ou même du trappeur actuel vivant à 40 ou 100 milles de la région la plus rapprochée est une liberté tout à fait différente de celle de l'homme d'affaires vivant au 20^e étage d'un immeuble moderne et circulant dans des rues animées. J'estime qu'il est très difficile d'écrire des règles immuables permettant de garantir des droits définissables. La déclaration des droits est une annexe très utile à la Constitution mais pour des raisons de souplesse ne devrait pas en faire partie intégralement.

La nécessité d'une réforme constitutionnelle semble plus imaginaire que réelle. Les moyens de réaliser nos objectifs sont présents dans la Constitution actuelle. Nous devons reconnaître que la réalisation de nos objectifs exigera beaucoup de bonne volonté et de collaboration parmi les provinces. La constitution elle-même ne nous empêche pas de réaliser nos objectifs. Les reproches adressés à propos de la Constitution pour réaliser les avantages régionaux sont de nature à diviser la population et à pousser à une forme de concurrence peu satisfaisante au moment du changement. Pour que le changement soit acceptable, il doit reposer en grande partie sur les concessions. Présentement chaque région tend à briguer la première place, parce que les avantages auxquels l'on renonce en vertu d'un changement constitutionnel ne seront pas recouverts avant bien longtemps. Et le Canada dans sa totalité peut satisfaire les besoins de ses diverses parties dans le cadre des dispositions actuelles.

On peut concevoir que dans 1,000 ans la Constitution telle qu'elle existera alors, ressemblera très peu au document que nous avons actuellement, mais si nous avons été fermes dans nos résolutions les principes primordiaux qui ont cimenté notre unité et notre force en tant que nation existeront encore dans 1,000 ans, car ils sont éternels.

Je suis très heureux d'avoir eu la possibilité de comparaître devant votre Comité mixte et je vous présente mes vœux en toute déférence.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Keehr. Monsieur Gibson?

M. Gibson: C'était très intéressant, je m'intéressais surtout à la discussion portant sur la déclaration des droits. Je suis d'accord avec une grande partie de vos vues, bien que vous n'en ayez pas parlé longuement. Toutefois, il y a un domaine qui m'inquiète beaucoup, à savoir les problèmes de gens tels que les Indiens, les Esquimaux et les Métis. On a beaucoup critiqué les moyens de diffusion comme la télévision, mais j'estime qu'ils ont réussi à montrer la situation de ces groupes minoritaires, la discrimination raciale et la discrimination à leur égard dans l'emploi. Lorsque nous étions dans le Yukon et à Thompson dans le Manitoba, nous avons eu des Indiens et des Esquimaux qui ont comparu devant nous et nous avons

[Text]

and we were really moved by their problems. We promised them, when we heard them, that we would continually strive to do something about these problems. I have heard nothing about this here tonight. There are a lot of young people here and a lot of wise older people, and I am wondering if there are any Indians here. This is really on our minds and I feel strongly that if we do not have a charter of human rights to protect them we must have some kind of special statute.

It seems to me that the Charter of Human Rights best protects basic freedoms, for those people at least and possibly for others—possibly for discrimination, sex, religion, creed and so on.

Will you go along with my idea that something really tangible, like a bill of rights for native peoples, would be an advantage to the constitution?

Mr. Keehr: I think that people's circumstances change. This is the whole thing. Right at the moment I am thoroughly sympathetic with what you are saying, and no doubt we could incorporate something that would assist them in a very real way. I had thought, as you first started out, that I know several people in the groups that you talked about who are freer than you and I at the particular moment because they do not live in the circumstances that we do but, on the other hand, I think we can legislate for that type of thing because 20 years down the pike it may be another group altogether and the problems that they will face are going to be different.

Mr. Gibson: I cannot share your optimism, sir. These Metis and Indians seem to be locked in. There does not seem to be enough social contact with them. There seems to be no human mechanism to get them into society in a way in which they feel that they are not isolated. I hope you will consider this, sir.

Mr. Keehr: I see your point.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other questioners for the Committee will be Mr. Brewin and Senator Cameron.

Mr. Brewin: Sir, you have made the statement in your brief that the need for constitutional reform seems to be more imagined than real. I can well understand that point of view put forward, as it properly does coming from you, from the Province of Saskatchewan. I wonder if you have given thought to the repeated request, when you make this statement, of the representatives of the people of Quebec. I think Mr. Lesage, Mr. Johnson, Mr. Bertrand, and I think Mr. Bourassa, all have said that they feel there is need for constitutional change and constitutional reform. The B and B Commission, which spent a good many years studying this matter, felt that there was need for a real look at the question of constitutional reform. Do you not think it would be a little dangerous for this Committee, which is a federal one charged with responsibility, not to take a rather serious view of that and to adopt—I do not want to be offensive—the rather complacent approach that in this particular sentence you seem to have put forward.

Mr. Keehr: If you knew me better you would know that I am never complacent at all, sir.

[Interpretation]

été bouleversés par leurs problèmes. Nous leur avons promis de continuer à essayer de faire quelque chose pour eux. Ce soir je n'ai rien entendu à ce sujet. Il y a ici beaucoup de jeunes et beaucoup de personnes d'âge mûr et plus sages, je me demande s'il y a des Indiens parmi eux. Nous nous préoccupons de cette question et j'estime vraiment que si nous n'avons pas une déclaration ou une charte des droits pour les protéger, nous devons avoir un statut spécial à cette fin.

Il me semble que la charte des droits de l'homme est l'instrument le plus approprié pour garantir les libertés fondamentales pour ces gens au moins et pour d'autres peut-être, surtout en ce qui concerne la discrimination, le sexe, la religion, les croyances, etc.

Admettez-vous avec moi que quelque chose d'aussi tangible qu'une déclaration des droits pour les Indiens serait vraiment un grand avantage pour la Constitution?

M. Keehr: A mon avis la situation des gens change. C'est là le problème. A l'heure actuelle je suis tout à fait d'accord avec vous, il ne fait pas de doute qu'on puisse insérer quelque chose qui soit en faveur de ces gens de façon très concrète. J'ai pensé au début de votre déclaration connaître plusieurs personnes appartenant aux groupes dont vous parlez, qui sont plus libres que vous et moi parce qu'ils ne vivent pas dans la même situation que nous. Mais, d'un autre côté je crois qu'on peut légiférer dans ce domaine, car dans 20 ans nous aurons peut-être affaire à un autre groupe et les problèmes auxquels il se heurtera seront différents.

M. Gibson: ... Je ne peux partager votre optimisme. Ces Métis et ces Indiens semblent être emprisonnés. Il ne semble pas y avoir suffisamment de contacts sociaux avec eux. Il n'existe pas de mécanisme humain qui les intègre dans notre société, qui les sorte de leur isolement. J'espère que vous en tiendrez compte.

M. Keehr: Je vois ce que vous voulez dire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les autres membres du Comité qui poseront des questions seront monsieur Brewin et le sénateur Cameron.

M. Brewin: Vous avez dit, dans votre mémoire, que la nécessité de réformes constitutionnelles semble plus fictive que réelle. Je comprends votre point de vue, venant de la Saskatchewan. Je me demande si vous avez pensé à la demande réitérée des représentants québécois. M. Lesage, M. Johnson, M. Bertrand et M. Bourassa ont tous affirmé qu'ils estimaient qu'il était nécessaire de modifier la Constitution. La Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme a passé bien des années à examiner ce sujet et estimait qu'il était nécessaire de réexaminer à fond la question de la réforme constitutionnelle. Ne pensez-vous pas qu'il est dangereux que ce Comité, qui est un comité fédéral qui a une certaine responsabilité ne considère pas sérieusement cette question et qu'il montre de la suffisance à cet égard, comme vous venez de le faire.

M. Keehr: Si vous me connaissiez mieux vous verriez que je ne fais jamais preuve de suffisance.

[Texte]

Mr. Brewin: I am not suggesting you are personally complacent.

Mr. Keehr: As a matter of fact, I invite you to walk on very dangerous ground because you are a federal group.

It is very difficult for us in the West to be sure that the demands of some regions of Canada are not really regional demands and not in the interests of the country as a whole, and for that reason I have made that statement. We get such things as quarrelling with the Monarchy and suggestions that this be part of constitutional change, coming from Quebec. They probably do not understand our particular allegiance to the Crown in this particular area.

You see, we have to be careful that we are not listening too heartily to what really are regional demands. I ask you to what degree the constitution really has discriminated against our brothers in Quebec?

Mr. Brewin: I do not think I will try and answer that question, because it would mean a longer discussion than we have time for.

Mr. Keehr: It seems to me that in the give-and-take that I mentioned before there are things that we are going to have to concede, from the western point of view, to satisfy some of the very legitimate things that other areas desire, but we hope that they will also concede some to us.

Mr. Brewin: It does not occur to you that to say the need for this change is imagined rather than real would be a rather dubious approach for a committee like ours to take after recent events in other parts of Canada have shown that there are real problems, real dangers, real dissatisfaction, sometimes taking very odious forms I must admit but representing more real malaise than you seem to have recognized.

Mr. Keehr: I feel that many of our problems in this country were not realized until somebody from a public platform told us we had them. A lot of people were content with the length of skirts until somebody said it should have been changed. The B and B Commission and the changes in the constitution fall in this category to some degree. But we did not realize that this was working us any hardship until somebody told us, and then we realized it.

Mr. Brewin: Thank you very much, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron?

Senator Cameron: Mr. Chairman, Mr. Keehr, in the first paragraph on page 2, referred to the desirability of having an elected Senate. Let me say, as a member of that body, and on principle, in a democratic society I would be in favour of it. But I do not see how you can do it under the Parliamentary system. In other words, I think we would have to go to the presidential system. And I am not sure that Canadians are prepared to do that. It would involve a tremendous constitutional change. So let us leave that aside for the moment. Have you a formula by

23152-3

[Interprétation]

M. Brewin: Je ne dis pas que vous personnellement, faites preuve de suffisance.

M. Keehr: Je vous invite au contraire à être audacieux en tant que groupe fédéral.

Il est très difficile pour nous dans l'Ouest de savoir si certaines demandes de certaines régions du pays ne sont pas uniquement d'ordre local et n'affectent pas le pays dans son ensemble, c'est la raison de ma déclaration. Par exemple l'abolition de liens avec la monarchie a été un cri d'appel à la réforme de la Constitution, émanant de la province de Québec. Ils ne comprennent peut-être pas notre allégeance à la Couronne.

Voyez-vous, il ne faut pas prêter trop attention à des demandes qui sont vraiment d'ordre régional. Dans quelle mesure la Constitution a-t-elle été discriminatoire à l'égard de la population du Québec?

M. Brewin: Je ne répondrai pas à cette question car ceci nous entraînerait dans une discussion plus longue que nous ne le voudrions.

M. Keehr: Il me semble que dans l'échange de concessions que j'ai exposé tout à l'heure, il y a des choses qu'il nous faudra concéder, du point de vue de l'Ouest pour satisfaire certaines demandes très légitimes d'autres régions du Canada, mais nous espérons qu'elles nous feront également des concessions.

M. Brewin: Vous ne pensez pas que dire que la nécessité de ce changement est fictive, plutôt que réelle, si nous adoptons ce point de vue ce serait une attitude assez douteuse, de la part d'un comité comme le nôtre, à la lumière des événements récents qui se sont produits dans d'autres parties du Canada indiquant que de véritables problèmes, des dangers et le mécontentement bien réels existent et prennent quelquefois certaines formes odieuses et représentent un malaise plus réel que vous ne semblez l'admettre.

M. Keehr: J'estime que bien des problèmes surgissant dans notre pays n'ont pas été reconnus, jusqu'à ce que quelqu'un le dise publiquement. Après tout beaucoup de gens se sont contentés de la longueur des jupes jusqu'à ce que quelqu'un préconise un changement. Et il me semble que toutes les demandes de modifications de la Constitution et de la Commission sur le biculturalisme et le bilinguisme tombent dans cette catégorie dans une certaine mesure. Il a fallu que quelqu'un nous l'indique pour que nous nous rendions compte du problème.

M. Brewin: Merci beaucoup, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Cameron?

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, monsieur Keehr, au premier paragraphe, figurant à la page 2, vous dites qu'il est désirable d'avoir un Sénat élu. A titre de représentant de cet organisme, en principe, dans une société démocratique je serais en faveur de cela. Je ne vois pas comment on peut le faire en vertu de notre régime parlementaire actuel. Il faudrait que nous adoptions le régime présidentiel. Je ne suis pas sûr que les Canadiens soient prêts à accepter cela. Ceci entraînerait des changements constitutionnels très importants. Par

[Text]

which you would elect a portion of the Senate, under the present constitutional framework?

Mr. Keehr: Yes. I feel that I have thought that through a bit. I do not see any great change in the function, except that it should be used more. I think that this sort of function that you are serving tonight is admirable. You can sit above the flow of society and watch it go. I presume that you are supposed to abandon more or less party lines. But I am in favour of, say, a 10-year session so that they probably are elected in off years from when Parliament is elected in order that the peculiarities of party quarrels would not be there. And they would be elected for a longer term than Parliament so that we get greater continuity and thought. I have no quarrel with the numbers, the allocation of them or anything of that nature. But we have some outstanding citizens who could make a very fine contribution and they could be encouraged to stand on an elected basis. And we will put them in instead of the Prime Minister selecting them. I say this because there have been selections made which, if they had been put before the country, would have been defeated about 400,000 to 1. On the other hand they would have got the same majority on some of the others, because they have been admirable selections.

Senator Cameron: Would you elect them all or elect a portion and appoint...

Mr. Keehr: I would elect them all, because I think we have matured to the stage where we can pick our senators.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is a gentleman from the floor. Could you come to the microphone please and give us your name.

Mr. McLeod: In comparing the businessman that lived in the high-rise apartment and the trapper you inferred that it was not necessary that they have a bill of rights, or you downgraded it. No government or industry is interfering with the livelihood of a businessman living in the high-rise apartment, but what about the trapper where government and industry is pushing into his area and taking away his livelihood? Do you not think he needs protection?

Mr. Keehr: Actually, when I made that comment I was envying the trapper and the pioneer. When we lived on the farm no one interfered with our way of life at all. I can hardly get down the street without somebody actually channelling the way I am going. I think I am less free than the chap out in the open.

Mr. McLeod: But do you not think times have changed?

Mr. Keehr: They certainly have, and that is why I do not want the bill of rights being involved in the constitution. I want to legislate those things.

Mr. McLeod: If the people of Canada were allowed to vote on whether or not they wanted a Senate and they

[Interpretation]

conséquent, laissons cette question-là de côté pour le moment. Avez-vous une formule permettant d'élire une partie des membres du Sénat dans le cadre constitutionnel actuel?

M. Keehr: J'y ai pensé. Je ne vois pas de grand changement aux fonctions du Sénat, sauf qu'on devrait en tirer parti davantage. Ce que vous faites ce soir par exemple, est admirable, vous pouvez suivre de haut le cours des événements, et je suppose en toute neutralité, sans esprit de parti. Les sénateurs devraient être élus pour dix ans afin que leurs élections ne correspondent pas avec celles des députés afin que les querelles de partis n'interviennent pas. Je n'ai rien à contester en ce qui concerne leur nombre, et leur nomination. Nous avons des citoyens éminents pouvant rendre un grand service à la cause publique qui pourraient être encouragés à se faire élire et nous préférons les choisir plutôt que ce soit le Premier ministre qui le fasse. Je le dis parce qu'il y a eu des choix qui s'ils avaient été présentés à notre peuple, auraient été refusés à raison de 400,000 voix contre une en leur faveur. Par contre, d'autres auraient obtenu l'approbation générale car le choix était judicieux.

Le sénateur Cameron: Voudriez-vous qu'ils soient tous élus ou en éliez-vous un certain nombre et nommez-les...

M. Keehr: Je les élimerais tous, parce que nous sommes assez mûrs pour choisir nos sénateurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a un monsieur de l'assistance qui voudrait parler. Voulez-vous vous approcher du micro, quel est votre nom?

M. McLeod: En comparant l'homme d'affaires qui vit au 20^e étage d'un grand immeuble et le trappeur vous avez insinué qu'il n'était pas nécessaire qu'ils aient une déclaration des droits et vous en avez abaissé la valeur. L'homme d'affaires qui vit dans un immeuble ne fait pas l'objet d'interventions du gouvernement en ce qui concerne son gagne-pain mais dans le cas du trappeur où l'industrie et l'action gouvernementale empiètent sur sa zone de chasse, et lui enlèvent son gagne-pain vous ne pensez pas qu'il a besoin de protection?

M. Keehr: En fait, lorsque je fais cette remarque, j'envie le fermier et le trappeur. Lorsque nous vivions dans une ferme, personne ne nous gênait. Je ne peux marcher dans la rue sans que quelqu'un se trouve sur mon chemin. Je pense être moins libre que celui qui vit en pleine nature.

M. McLeod: Ne pensez-vous pas que les temps ont changé?

M. Keehr: Oui, voilà pourquoi je ne veux pas que la Déclaration des droits soit intégrée à la Constitution; je veux soumettre ces choses à une législation.

M. McLeod: Si le peuple canadien pouvait voter pour décider si oui ou non il voulait un Sénat, croyez-vous que

[Texte]

voted against the Senate, do you think the Senate would go along with the wishes of the people?

Mr. Keehr: I am not in favour of abolishing the Senate, not for one minute. I think it serves a very fine purpose and it is necessary. I would not even mention that kind of a change.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I would like to thank Mr. Keehr on your behalf and on ours. Thank you very much.

Mr. Keehr: Thank you very much. It was a pleasure.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lalonde?

Le prochain témoin sera M. Roger Lalonde, président de l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan.

It is a great pleasure for us on the Committee to have Mr. Lalonde with us. It is a personal pleasure for me because this is the first time that I have seen Mr. Lalonde since we were members of a world university service seminar in the summer of 1951 in France. I recall that we spent most of the summer clearing a tennis court to have about two days to play at the end of the summer. I do not know whether he has turned to more fruitful labours in the meantime, I am sure from his esteemed standing in his community that he has, but it is a very great pleasure for me to see him this evening and to renew our old friendship.

Monsieur Lalonde, vous avez la parole.

M. Roger Lalonde (président, Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan): Merci, monsieur le président, honorables membres du Sénat et de la Chambre des communes du Canada...

I have prepared the association's brief in two copies, one in French and one in English, and I shall alternate between the two languages to make it easier for some of you to understand. I know that quite a few of you can understand both French and English. If I do get mixed up I apologize because, for some reason or other, the typist must have thought that English was Chinese—the pages go backwards.

L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (L'A.C.F.C.) a été fondée en 1912. Elle a pour objectif de promouvoir la langue française et la culture canadienne-française en Saskatchewan.

Traditionally since 1912 our association, the ACFC, has been spokesman for all French-speaking Canadians in Saskatchewan regardless of ethnic or national origin. Today we speak for thousands of our local association members in our nine geographic regions and for the hundreds of members of our affiliated associations.

Une nouvelle constitution.

L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan croit que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique doit être modifié ou remplacé par un nouveau statut afin de refléter la réalité canadienne.

In the first place this law comes to us from a foreign parliament. Even though our very existence as a country and much of our political progress originate from this

[Interprétation]

le Sénat se conformerait aux désirs du peuple, si le vote de ce dernier lui était défavorable?

M. Keehr: Je ne pense nullement à l'abolition du Sénat. Je crois qu'il a un beau rôle, un rôle très nécessaire. Je ne mentionnerai même pas ce genre de changement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, je remercie M. Keehr en votre nom. Merci.

M. Keehr: Merci, ce fut un plaisir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lalonde?

Our next witness will be Mr. Roger Lalonde, Chairman of "L'Association Culturelle Franco-Canadienne de la Saskatchewan".

Nous avons le grand plaisir d'avoir M. Lalonde avec nous au Comité, et c'est un plaisir personnel, car c'est la première fois que je rencontre M. Lalonde depuis que nous avons participé à un séminaire du service de l'université internationale en 1951 en France et je me souviens que nous avons passé la plus grande partie de l'été à nettoyer un terrain de tennis pour pouvoir jouer deux jours à la fin de l'été. Je ne sais pas si entre-temps il s'est livré à des travaux plus fructueux, ce que semble indiquer l'estime dont il jouit dans sa localité à l'heure actuelle. Je suis très heureux de le voir ce soir et de renouer notre vieille amitié.

Mr. Lalonde you have the floor.

Mr. Roger Lalonde (President, "L'Association culturelle franco-canadienne, de la Saskatchewan"): Thank you, Mr. Chairman, Honourable members of the Senate, and of the House of Commons.

J'ai préparé le mémoire de l'Association en deux exemplaires, un en anglais et un en français et je passerai du français à l'anglais, alternativement pour que vous compreniez plus facilement. Je sais que plusieurs d'entre vous comprennent les deux langues, si je m'embrouille, je vous demande de m'excuser, car pour une raison quelconque la dactylo a pensé que l'anglais était du chinois, les pages sont numérotées à rebours.

L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (the A.C.F.C.) was founded in 1912. Its aim is to promote the French language and French-Canadian culture in Saskatchewan.

Traditionnellement, depuis 1912, notre association, l'A.C.F.C. a été le porte-parole de tous les Canadiens de langue française de la Saskatchewan, quelles que soient les origines ethniques ou nationales. Aujourd'hui nous parlons au nom de milliers de membres de nos associations locales réparties dans neuf régions géographiques, ainsi qu'au nom des centaines d'adhérents de nos associations affiliées.

A New Constitution

The «Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan», believes that the British North America Act should be amended or replaced completely by a new statute to reflect Canadian realities.

Tout d'abord, cette loi nous vient d'un parlement étranger. Même si notre existence en tant que pays et une large mesure de notre progrès politique découlent de

[Text]

Act and from the traditions of its country of origin, we owe it to ourselves as an independent people to create our own constitution according to our own character and objectives.

It is inconceivable that Canada, an independent country for more than a century, inhabited by peoples who have been autonomous for several centuries, should turn to another country to have its constitution amended. The logic of parliamentary procedure, which would require us to submit these amendments to the British Parliament, becomes ridiculous, in our view.

Ainsi, toute modification apportée à notre Constitution, qu'il s'agisse de la Loi de l'Amérique du Nord britannique ou autres, devrait se faire au Canada par le Parlement canadien, et cela, sans tenir compte des susceptibilités parlementaires d'un autre pays. D'ailleurs, les Britanniques accepteraient vraisemblablement de bon gré ce geste de maturité de notre part.

We recommend a new constitution, not to demolish our political institutions but to strengthen the total human progress of Canadians. We want a constitution that will encourage neither conflict nor repression, but which will promote unity through diversity. Some clauses of the BNA Act have served as justification for oppressive measures towards certain minorities in our country, even while these same minorities saw in these same clauses safeguards for their rights. A new constitution should avoid all such ambiguities.

Nous voulons aussi une constitution qui reconnaisse l'évolution culturelle des peuples au sein de la Confédération canadienne. Il faut établir une distinction entre les langues officielles du Canada et les cultures canadiennes dont on ne saurait fixer le nombre ou le degré d'épanouissement.

Finally, we submit that Canada should have a new constitution within two years, or by the end of 1971. Current conditions are such that the stresses inherent in our present constitution may lead to a further weakening of Canadian unity.

Les langues officielles.

Jusqu'ici l'histoire a voulu que les langues officielles du Canada soient l'anglais et le français. Nous ne nous objectons pas à ce que cela soit reconnu officiellement dans une nouvelle constitution.

Our present constitution, however, imposes these two official languages on one of our provinces without doing as much for the other Canadian provinces. This injustice should be removed from the new constitution. Each province should decide on its own official languages and should be able to declare a language other than English or French as official throughout its territory, or in a political or civic region under its jurisdiction.

• 2210

You are no doubt aware that certain eminent Canadians, including hon. judges, have held that our present constitution grants a priority to the English language, even though the BNA Act always mentions English and French together and in the same sense. Thus, to avoid all confusion, the English and French languages should only

[Interpretation]

cette loi et des traditions de son pays d'origine, nous nous devons, comme tout peuple indépendant, de nous doter d'une constitution propre à notre esprit et à nos aspirations.

Il est inconcevable que le Canada, pays autonome depuis plus d'un siècle et habité par des peuples autonomes depuis plusieurs siècles doivent se tourner vers un autre pays pour faire modifier sa Constitution. La logique des procédures parlementaires qui voudraient que nous soumettions ces modifications au Parlement britannique nous semble ridicule.

Thus, all amendments to our Constitution, be they to the BNA Act or any other Act, should be made in Canada by our Canadian Parliament without regard for the parliamentary sensitivities of another country. Besides, the British would likely willingly accept this gesture of maturity on our part.

Nous préconisons une nouvelle constitution non pas pour démolir nos institutions politiques, mais pour assurer le progrès humain total des Canadiens. Nous voulons une constitution qui n'encourage ni le conflit, ni la répression, mais qui encourage la diversité dans l'unité. Dans le passé, l'interprétation de certains articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ont servi de justification pour des mesures oppressives à l'égard de certaines minorités de notre pays, alors que ces minorités croyaient que ces mêmes articles protégeaient leurs droits. Une nouvelle constitution ne saurait tolérer de telles ambiguïtés.

We also want a constitution, that would recognize the cultural evolution of the people making up the Canadian Confederation. The difference between the official languages of Canada on the one hand and our Canadian cultures on the other should be stressed, the number and the degree of development of the latter should not be fixed.

Enfin, nous recommandons que le Canada se donne une nouvelle constitution dans un délai de deux ans, ou vers la fin de 1971. La situation actuelle est telle que les forces contradictoires dans notre Constitution actuelle peuvent provoquer un affaiblissement encore plus sérieux de l'unité canadienne.

The Official Languages

Up to now, history has it that there be two official languages in Canada, English and French. We do not object to the official recognition of this fact in a new constitution.

Notre constitution actuelle impose, néanmoins, deux langues officielles à une seule de nos provinces, sans en faire autant pour les autres provinces canadiennes. Cette injustice devrait disparaître de la nouvelle constitution. Il devrait appartenir à chacune des provinces de décider qu'une langue autre que l'anglais ou le français devienne officielle sur tout son territoire, ou dans une région municipale ou politique relevant de sa juridiction.

Vous n'êtes pas sans savoir que certains Canadiens éminents, y compris des honorables juges, ont maintenu que la Constitution actuelle accorde une priorité à la langue anglaise, alors que le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique mentionne toujours les deux langues anglaise et française côte à côte dans le même

[Texte]

be mentioned with reference to the federal aspect of our constitution.

La capitale.

La constitution doit reconnaître le statut particulier de la région Hull-Ottawa, capitale du Canada. Aussi, chacune des capitales provinciales, pour ce qui est des services fédéraux, devrait être considérée comme un prolongement de la capitale nationale. Ces villes devraient être des districts bilingues où le gouvernement fédéral pourrait établir les sièges de certains services fédéraux.

Cultural Regions.

We again wish to stress the difference between our two official languages, and the bilingual districts related to them on the one hand and the presence on our Canadian soil of cultural communities of all kinds on the other. Until now Canadians have had a tendency to speak of only two cultural communities, of English and of French expression in Canada, practically excluding other cultural groups such as those of the Indian and Métis expression, Eskimo, Italian, Ukrainian, and so forth. If these Canadian cultural "facts" are not positively recognized in our constitution we fear that they will continue to be subjected to unconscious, yet ill-fated, repression as though they were outlawed.

Une nouvelle constitution doit non seulement reconnaître ces collectivités culturelles mais préconiser l'établissement de «régions culturelles» officielles. Ces régions auraient droit à certains services fédéraux supplémentaires pour souligner l'importance de leur contribution à la mosaïque canadienne. Tout comme pour les districts bilingues, ces régions culturelles seraient aussi reconnues officiellement par les provinces, qui elles pourraient déclarer «officielles» une ou plusieurs langues.

Briefly, we support the creation of bilingual districts for those regions where our two main cultures, English and French, are dominant and cultural regions for those areas where other cultures deserve recognition and specific encouragement in addition to the English and/or French cultures.

We reject the "melting pot" concept where a single culture is fostered, even if the latter finds its roots in several constituent cultures.

Trop souvent, l'uniformité culturelle mène à la répression, nourrit les préjugés, et enchaîne les esprits créateurs. La liberté culturelle ne s'arrête pas à la préservation des traditions mais doit permettre, voire même encourager, l'épanouissement de communautés culturelles distinctes les unes des autres.

In Canada we want freedom of cultural expression for all; for the Eskimos, the Indians, the Métis, the Anglophones, the Francophones and all the other cultural groups that have come, or will in the future, to share our precious Canadian soil.

Monsieur le président, merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Lalonde. Deux membres du comité désirent poser des questions: ce sont M. Gilles Marceau et le sénateur Forsey. Monsieur Marceau.

[Interprétation]

sens. Donc, afin d'éviter toute confusion, la langue anglaise et la langue française ne devraient être mentionnées qu'en ce qui a trait à l'aspect fédéral de notre constitution.

The capital.

The Constitution should recognize the special status of the Ottawa-Hull Region, the Capital of Canada. Also, each of the provincial capitals, insofar as federal services are concerned, should be considered as extensions of the National Capital. These cities should be bilingual districts where the federal government could establish headquarters for certain federal services.

Régions culturelles.

Nous voulons faire ici encore une fois une distinction entre les langues officielles et les districts bilingues qui en découlent d'une part, et la présence sur le sol canadien de collectivités culturelles de toutes sortes d'autre part. Jusqu'ici on a eu tendance à parler seulement des deux communautés culturelles d'expression anglophone et francophone du Canada, presque à l'exclusion des autres collectivités tels que les groupes culturels indiens et métis, esquimaux, italiens, ukrainiens, etc. Si ces réalités culturelles canadiennes ne sont pas encouragées d'une façon positive dans la Constitution, nous craignons qu'elles continuent de subir une suppression inconsciente néfaste, sous prétexte qu'elles sont hors la loi.

A new Constitution must not only recognize these cultural communities, but provide for the establishment of official "Cultural regions." These regions would be entitled to certain additional federal services to stress the importance of their contribution to the Canadian mosaic. As with bilingual districts, these regions could also be recognized officially by the provinces which could also proclaim as "official" one or more languages.

Bref, nous appuyons la création de districts bilingues pour les régions où les deux cultures principales anglaise et française dominent, et de régions culturelles pour les endroits où d'autres cultures, en plus des cultures anglaise ou française méritent d'être reconnues et d'être encouragées de façon particulière.

Nous rejetons le concept du «melting-pot» ou une seule culture est préconisée, même si celle-ci se nourrit de plusieurs cultures constituantes.

Too often, cultural uniformity leads to repression, nourishes prejudices, and stifles creativity. Cultural liberty is not limited to the preservation of traditions but should permit, even encourage, the development of distinctive cultural communities.

Au Canada, nous voulons la liberté d'expression culturelle pour tous: les Esquimaux, les Indiens, les Métis, les Anglophones, les Francophones, et toutes les autres collectivités culturelles qui sont venues et qui viendront à l'avenir partager ce précieux sol canadien.

Mr. Chairman, thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Lalonde. Two members of the Committee would like to ask questions. They are Mr. Marceau and Senator Forsey. Mr. Marceau.

[Text]

M. Marceau: Monsieur Lalonde, je voudrais d'abord vous féliciter pour le mémoire très intéressant que vous nous avez présenté dans des termes à la fois pondérés et réalistes.

Je voudrais cependant vous poser quelques questions qui peuvent vous sembler inutiles mais qui pour moi et pour les membres du comité je crois, peuvent avoir une certaine importance.

D'abord, je voudrais que vous me disiez d'une façon précise si la situation des francophones de la Saskatchewan est meilleure actuellement qu'il y a quelques années. En un mot, sont-ils en train de disparaître ou s'ils vivent véritablement? En posant cette question, je pense à la déclaration du chef du Parti Québécois selon qui les minorités francophones vivant hors du Québec, sont inexistantes ou en voie de disparaître.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau quotes the head of the Parti Québécois in Quebec, who says that the Francophone minorities outside of Quebec do not really exist at all, and he is asking Mr. Lalonde to comment on this and on whether or not the lot of the Francophones in Saskatchewan is getting better or getting worse.

M. Lalonde: Monsieur Marceau, depuis quelques années, les conditions des francophones de la Saskatchewan se sont améliorées sensiblement; par cela, je veux dire que, légalement, la situation d'aujourd'hui est tout autre, sinon exactement contraire à celle qui existait il y a seulement quelques années.

Par exemple, alors qu'il y a cinq ans la loi interdisait, en Saskatchewan, d'enseigner quelque matière que ce soit, y compris la langue française, par le truchement de la langue française, aujourd'hui, ce n'est pas seulement légal, mais le ministère de l'Instruction publique encourage d'une façon positive l'établissement d'écoles dites désignées où l'enseignement peut être donné en français à compter de 100 p. 100 en première année jusqu'à 50 ou 60 p. 100 au niveau de la douzième.

Et déjà, depuis un an ou deux, dix écoles dans la province ont profité de cette nouvelle loi et des centaines de francophones reçoivent pour la première fois depuis 1918 un enseignement en français en Saskatchewan.

Deuxièmement, vous n'ignorez pas que le gouvernement fédéral apporte une aide substantielle aux groupements francophones minoritaires partout au Canada, comme il le fait d'ailleurs, je crois pour les minorités anglophones du Québec. Cette aide nous est très importante. Et c'est seulement si cette aide continue que, pour répondre à votre dernière question, quant à l'avenir des francophones en Saskatchewan. Il est possible si l'aide fédérale persiste et si le gouvernement provincial poursuit sa politique actuelle.

Je voudrais me permettre de vous répondre en anglais car je crois que cela peut être important.

I have just said to Mr. Marceau that indeed the lot of French-speaking Canadians in Saskatchewan has not only improved immeasurably in the past few years but legally, at least, it is probably the very contrary of what it used to be.

As an example I cited the fact that from 1918 until 1967 in this province it was illegal to use French as a language of instruction in any school—any public or sep-

[Interpretation]

Mr. Marceau: Mr. Lalonde, I would first of all like to congratulate you on the extremely interesting brief you have presented in well-balanced and concrete terms.

I wish, however, to ask several questions that might appear to you to be useless, but which are of some importance for myself and for the members of the Committee.

First, would you please tell us in a definite way if the Francophones in Saskatchewan are at the present time in a better situation than they were some years ago? In other words, are they on the verge of disappearing or do they really exist? In asking this question I have in mind the statement by the leader of the Parti Québécois who says that for him the French-speaking minorities living outside of Quebec are either non-existent or on the verge of disappearing.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau demande à M. Lalonde de faire des remarques là-dessus et d'expliquer si la situation des Francophones s'améliore ou s'empire en Saskatchewan.

Mr. Lalonde: Mr. Marceau, since a number of years the conditions of French-speaking people in Saskatchewan have improved considerably, and by this I mean that, legally, the situation today is quite different, if not quite contrary to that which existed only a few years ago.

For instance, while five years ago it was forbidden by law in Saskatchewan to teach any subjects, including the French language, in French, today it is not only legal, but the Department of Education is positively encouraging the establishment of designated schools where teaching can be made in French 100 per cent the first year and 50 or 60 per cent in Grade 12.

Since a couple of years 10 schools of the province have taken advantage of this new legislation and hundreds of French-speaking students receive for the first time since 1918 their education in French in Saskatchewan.

Secondly, you certainly know that the federal government grants substantial assistance to minority French-speaking governments everywhere in Canada and as it does, I believe, in the case of the English-speaking minorities in Quebec. This assistance is very important for us. To answer your last question regarding the future of the French-speaking people of Saskatchewan, it is only if this assistance goes on.

This is possible if the federal government goes on helping us and if the present policy of the provincial government also prevails.

I think I should answer in English because I think it is important.

Je viens de dire à M. Marceau qu'en effet, beaucoup la situation des Francophones de la Saskatchewan n'a pas simplement améliorée comparé à celle qui existait il y a quelques années mais que, juridiquement du moins, elle est probablement tout à fait opposée à ce qu'elle était.

Comme exemple, j'ai cité le fait que de 1918 jusqu'en 1967, il était illégal d'utiliser le français pour enseigner dans les écoles—c'est-à-dire dans toutes les écoles privées

[Texte]

arate school, which is also, as you know, a public school in this province—for the teaching of any subject matter, including the French language itself. Of course, we have to acknowledge the fact that throughout that period governments always closed their eyes to the fact that in some 50-odd schools in the province French was being taught by using the French language.

Since 1967 the situation has been completely reversed. As in most all other Canadian provinces, it is now possible for a public school board to designate its schools as French-language or English-language or bilingual schools, where teaching is done in any subject matter in either language. In that sense, then, the situation is extremely promising.

Secondly, until very recently the federal government, for all practical purposes has ignored the existence of its French-speaking minorities outside of Quebec. However, during the past few years this situation has changed and the federal government has now given recognition in the form of assistance and encouragement to minority groups, and it is in light of this enlightened philosophy that we in the West, in so far as cultural matters are concerned, recommend equal treatment to any valid Canadian cultural expression.

M. Marceau: Merci. Quelle est la réaction de la population en général face au bilinguisme? Est-elle la même chez les gens d'un certain âge et chez les jeunes?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What is the general reaction to bilingualism in Saskatchewan?

Mr. Lalonde: I think only a sociologist could answer that question.

A ma connaissance, il y a deux différences.

I also think there has been a change in the attitude of some segments of our population in Saskatchewan towards bilingualism—and again I say this from my knowledge—and that change of attitude is most apparent firstly—I am assuming that the attitude was not too good in the past—amongst, I would say, the political and economic elite of the province and secondly amongst the young people.

Speaking generally, in the other segments I have not detected much change except that perhaps whatever opinions were held in the past are not being expressed as openly today because of the former fact that I mentioned; that politically it is probably no longer too safe to express such opinions.

M. Marceau: Le bilinguisme est-il accepté par les gens de la Saskatchewan seulement en principe ou si vous remarquez un intérêt plus grand pour l'étude du français? Au Québec, je pense, il y a plus de francophones qui étudient l'anglais. Est-ce que vous remarquez le même phénomène chez les anglophones de la Saskatchewan, quant au français?

Mr. Lalonde: Yes, probably the same phenomenon is apparent in Saskatchewan. There is indeed a much greater interest in learning the French language and I would say that bilingualism is also accepted to a greater extent. However, there is still—latently if not explicitly—a fear that bilingualism means a cramming down our throats of

[Interprétation]

et publiques—aucun sujet, y compris la langue française elle-même. Naturellement, nous devons reconnaître que pendant cette période, les gouvernements ont toujours fait semblant de ne pas savoir que dans une cinquantaine des écoles de la province, on utilisait en fait le français pour l'enseignement.

Depuis 1967 la situation s'est transformée complètement. Comme dans la plupart des autres provinces canadiennes, il est possible maintenant qu'une commission scolaire publique désigne ses écoles comme étant de langue française ou anglaise ou bien comme des écoles bilingues où l'enseignement se donne dans toutes les branches dans l'une ou l'autre langue. À ce point de vue là, la situation est très encourageante.

Deuxièmement, il y a très peu de temps, le gouvernement fédéral ignorait, à toute fin pratique, l'existence des minorités francophones en dehors du Québec. Toutefois, depuis quelques années, la situation s'est transformée et le gouvernement fédéral a reconnu les groupes minoritaires en leur donnant de l'aide et c'est en vertu de ce concept plus éclairé que nous dans l'Ouest, nous recommandons un traitement égal en ce qui concerne les questions culturelles, à tous les modes d'expression culturelle valables au Canada.

Mr. Marceau: Thank you. What is the response of the people in general towards bilingualism? Is it the same amongst people of a certain age as amongst young people?

Le coprésident (M. MacGuigan): Quelle est la réaction générale en Saskatchewan quant au bilinguisme?

M. Lalonde: Seulement un sociologue pourrait répondre à cela.

To my knowledge there would be two differences.

Je pense aussi qu'il y a eu un changement dans l'attitude de certaines parties de la population de la Saskatchewan à l'égard du bilinguisme et je parle de mon expérience personnelle. Ce changement d'attitude —et ici je présume que l'attitude n'était pas très encourageante dans le passé—ce changement s'est produit surtout, d'abord, dans des élites économiques et politiques de la province, et puis chez les jeunes.

D'une manière générale, dans les autres secteurs, je n'ai pas constaté grand changement sauf peut-être dans ce sens que les opinions que l'on préconisait autrefois ne se manifestent pas aussi ouvertement aujourd'hui à cause du fait que du point de vue politique il n'est plus très prudent de les exprimer.

Mr. Marceau: Is bilingualism accepted by the people here in Saskatchewan only as a principle or do you notice that there is more interest in studying French? In Quebec, I think there are more Francophones who are studying English. Do you notice the same phenomenon in Saskatchewan where French is concerned?

M. Lalonde: Oui, le même phénomène se constate probablement en Saskatchewan. On s'intéresse beaucoup plus à apprendre le français et je dirais volontiers que l'on accepte de façon plus générale le bilinguisme. Toutefois, d'une façon latente sinon explicitement, on craint toujours que le bilinguisme veut dire se voir imposer une

[Text]

some language, and in that sense there is a distinction to be made from the situation in the Province of Quebec—unless, of course, that also exists in your province now.

M. Marceau: Comment voyez-vous, dans une nouvelle constitution, la position du Québec, vous les gens de l'Ouest? La voyez-vous différente ou semblable à celle des autres provinces?

Mr. Lalonde: I think the audience understood that question. I would first have to preface my answer by saying that our association has never taken a stand on this. I suspect that the general view is that so long as the federal government and some of the other provinces do not recognize that for a long time to come Quebec will remain the cultural homeland of French-speaking Canadians, then there must be some special recognition, some status—the word does not concern me—some special consideration or some special prerogatives given—I hate to admit it—but only in a human sense.

I would like to add, however, that I feel that unless the federal government takes unto its own and becomes truly the cultural homeland of not only French-speaking Canadians but also of a few other cultural groups in Canada that they will become, as someone mentioned earlier, the future dead ducks—as Mr. Levesque calls us now—of Western Canada or indeed of all of Canada.

M. Marceau: Si vous permettez, monsieur le président, j'aurais deux autres questions à poser.

Est-il possible, en fait, de vivre en français en Saskatchewan? Est-ce simplement une langue que l'on parle en famille ou si c'est possible de vivre, non pas dans tout le territoire mais dans certaines parties du territoire de la Saskatchewan?

Mr. Lalonde: Yes, in very few instances it is possible to have a viable French-speaking community in Saskatchewan. It certainly has been so in the rural areas in the past. Whether or not it will be so in the cities is not known now. This is a question we are facing, or trying to face.

On the other hand, I do not think it is quite possible, either, for an English-speaking person to live in certain cities in Quebec in the sense that you seem to imply and yet I would not deny, be it only one family—and I do not think they are being denied—the right to try.

• 2225

M. Marceau: Une dernière question. Dans une nouvelle constitution, monsieur Lalonde, selon vous, le gouvernement fédéral devrait-il être plus fort ou moins fort? En d'autres mots, croyez-vous que l'adistribution des pouvoirs devrait être orientée vers le fédéral ou vers le provincial, ou vers un équilibre?

Mr. Lalonde: Again our association takes no stand on that. I think in some sectors your last choice would have to be that of an equilibrium or a neat balance. In some sections of power the provinces should be stronger while in others the federal government should be stronger. I think one of these, for instance, is education, where I

[Interpretation]

langue, et à ce point de vue, il faut faire une distinction par rapport à la situation de la province de Québec, à moins que cela n'existe également, dans votre province.

Mr. Marceau: How do you in the West see the position of Quebec within a new Constitution? Do you see it as being different or similar to that of the other provinces?

M. Lalonde: Je pense que l'auditoire a compris la question. Je devrais dire tout d'abord, avant de répondre, que notre association n'a jamais pris de position à cet égard. Je pense que d'une manière générale on estime qu'aussi longtemps que le gouvernement fédéral et certaines autres provinces ne reconnaîtront pas que pendant bien longtemps le Québec restera la patrie intellectuelle et culturelle des Canadiens français, il faudra qu'il y ait un genre de statut, il faudra reconnaître d'une façon particulière—la terminologie ne m'intéresse pas—ou accorder une considération spéciale ou même des prérogatives particulières—bien que je n'aime pas à le reconnaître—mais seulement sur le plan humain.

Je voudrais ajouter cependant que je pense que sauf si le gouvernement fédéral ne devient vraiment la patrie culturelle non seulement des francophones mais encore des autres groupes culturels au Canada, ils deviendront à l'avenir, comme on l'a dit tout à l'heure, un groupe en voie d'extinction, selon monsieur Lévesque, dans l'Ouest du Canada ou dans le Canada tout entier.

Mr. Marceau: If you would allow me, Mr. Chairman, I would like to ask two other questions.

Is it in fact possible to live in French in Saskatchewan? Is it just a language which is spoken in the family or is it possible to live in French, I would not say in the province as a whole but in certain parts of Saskatchewan?

M. Lalonde: Oui, c'est rare qu'il soit possible d'avoir une collectivité francophone viable en Saskatchewan. On l'a certainement constaté dans les régions rurales dans le passé. Maintenant, serait-ce possible dans les villes, c'est une question sur laquelle nous ne nous prononçons pas. C'est une question à laquelle nous faisons ou essayons de faire face.

D'autre part, je ne pense pas qu'il soit possible non plus pour un Anglophone de vivre au sens que vous l'entendez dans certaines villes du Québec et pourtant, je ne nierais pas, même à une seule famille, le droit d'essayer, et je ne pense pas que ce droit est refusé aux familles.

Mr. Marceau: My last question. In a new Constitution, Mr. Lalonde, according to you should the federal government be stronger or less strong? In other words, do you think that the distribution of the power should be oriented towards the federal government or towards the provincial governments, or towards some kind of balance?

M. Lalonde: De nouveau, je dois dire que notre association n'a pas de proposition à ce sujet. Je pense que dans certains secteurs, il faudrait en effet envisager un certain équilibre des pouvoirs. Mais je pense que dans d'autres secteurs, il faudrait accorder plus de pouvoirs aux provinces tandis que dans d'autres le gouvernement fédéral

[Texte]

would give slightly more power to the federal government.

M. Marceau: Je vous remercie, monsieur Lalonde. Je vous félicite et vous encourage à continuer votre excellent travail.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Forsey.

Le sénateur Forsey: Tout d'abord, je voudrais, comme M. Marceau, vous féliciter de votre présentation qui m'a beaucoup intéressé. Comme M. Marceau également, je voudrais vous poser trois questions très simples, pas du tout complexes.

Perhaps I may be allowed to change to my native language now. First of all, I notice that you say here that the British North America Act:

...comes to us from a foreign parliament.

Incidentally, I am inclined to jib at the word "foreign" there on the basis of the Canadian Citizenship Act. Do you think that is really a correct statement? Would you not agree that what the British Parliament did in 1867 was in effect to record, *enregistrer*, the decisions which had been taken by British North American statesmen—I will not say "Canadian" because that leaves out Nova Scotia, Prince Edward Island and New Brunswick, let alone my original province of Newfoundland—at the conferences in Quebec, Charlottetown and London? Is it not true that very few bits of the British North America Act, apart from the technical draft, owed much to the British Colonial Office, the British Government or the British Parliament?

Mr. Lalonde: Quite true. I think we were solely referring here to the fact of its being a piece of legislation...

Senator Forsey: The formal legal fact, yes, I quite agree.

Mr. Lalonde: The formal legal aspect, right.

Senator Forsey: But I wanted to make that other matter clear. In the second place you say...

«dans le passé, l'interprétation de certains articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a servi de justification à des mesures répressives à l'égard de certaines minorités de notre pays, etc.»

You say that in the past the interpretation of certain sections of the British North America Act has served as justification for certain oppressive measures towards certain minorities in our country, while the minorities themselves had supposed that these same clauses protected their rights. What were you thinking of there particularly?

Mr. Lalonde: There are two classical examples of this, I think. One would be that of the Indian reserves, and although I do not think they are specifically part of the BNA Act they certainly come out of it, where they were indeed supposed to safeguard the rights of the Indians and where unfortunately quite often the very opposite took place under the guise of this kind of legislation.

Another example is the section of the BNA Act that purportedly safeguards minority rights with regard to education. I do not think it was until 1929 that the

[Interprétation]

devrait avoir plus de pouvoirs. Par exemple, dans le domaine de l'enseignement, je donnerais un peu plus de pouvoir au gouvernement fédéral.

Mr. Marceau: Thank you, Mr. Lalonde. I congratulate you and I hope you will carry on your excellent work.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Forsey.

Senator Forsey: First, I would like to congratulate you for your presentation in which I was greatly interested. Like Mr. Marceau, I would like to ask you three questions which are quite simple.

Si je puis passer à ma langue maternelle maintenant pour les poser. Premièrement, vous dites que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique...

nous vient d'un Parlement étranger.

Je n'aime pas ce mot «étranger» surtout compte tenu de la Loi sur la citoyenneté canadienne. Pensez-vous que ce soit vraiment juste de dire cela? Est-ce que vous ne convenez pas que ce que le Parlement britannique a fait, en 1867, était d'enregistrer les décisions prises par des hommes d'État nord-américains britanniques—je ne dirais pas «canadiens» parce que ceci laisse de côté la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, sans parler de ma propre province de Terre-Neuve aux conférences de Québec, de Charlottetown et de Londres? N'est-ce pas vrai que très peu de cet Acte à part sa rédaction du point de vue technique, est dû au Parlement britannique, au *British Colonial Office* ou au Gouvernement britannique?

M. Lalonde: C'est vrai, on parlait simplement d'une mesure législative...

Le sénateur Forsey: Oui, je suis d'accord du point de vue formel ou légal.

M. Lalonde: C'est ça, l'aspect formel, juridique.

Le sénateur Forsey: En deuxième lieu. Mais je voulais éclaircir l'autre question. Vous dites...

"In the past, the interpretation of certain Sections of the BNA Act have served as justification for repressive measures towards certain minorities in our country, etc."

Vous dites que dans le passé, l'interprétation de certains articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a servi de justification à des mesures répressives à l'égard de certaines minorités de notre pays, tandis que les minorités elles-mêmes pensaient que ces articles protégeaient leurs droits. Qu'en pensez-vous en particulier?

M. Lalonde: Deux exemples classiques seraient ceux des réserves indiennes bien que je ne pense pas qu'elles ne fassent pas partie de l'Acte, cela en résulte certainement car les Indiens y étaient censés être protégés, quoique ce soit malheureusement le contraire qui s'est passé.

Dans un autre cas l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était censé sauvegarder les droits minoritaires concernant l'instruction publique. Je pense que ce n'est qu'en 1929 que la Cour suprême a déclaré que cet article particulier de l'Acte se rapportait à la religion seulement

[Text]

Supreme Court ruled that that particular section of the Act related to confessionality only and not to language, but prior to 1929 we know that many provinces enacted legislation providing for the very opposite, as indeed Saskatchewan did and as indeed Manitoba which, until this very day, has done by not recognizing separate schools as being valid.

Our point that we are trying to make here is that the BNA Act in itself was very ambiguous which resulted in many and varied interpretations, some of which were oppressive in nature.

Senator Forsey: Section 93 of the British North America Act and Section 22 of the Manitoba Act, and Section 17 of the Saskatchewan and Alberta Acts do not say anything about language. Perhaps they should, but they do not.

Mr. Lalonde: That is right. The point we are trying to make is that unfortunately the French-speaking Canadians always felt that was a section providing some safeguards for their language rights.

Senator Forsey: I am afraid they were deceived. I think there ought to be a section like that in there, but I do not think it is there and I think it was a misapprehension.

Mr. Lalonde: Senator, historically certainly in French-speaking Canada the question of minority language and religious schools has always been treated as being one up until recent times. I am afraid to differ with you, but certainly in French-speaking parlance those sections were always quoted as being the sections which guaranteed French language rights.

Mr. Forsey: I am afraid there is a misapprehension because they were inserted originally on the motion of the hon. Thomas D'Arcy McGee and then on a motion of Sir Alexander Tilloch Galt supported by Archbishop Thomas L. Connolly of Halifax and I strongly doubt that Thomas D'Arcy McGee and Thomas L. Connolly were under the impression that Roman Catholic and French-speaking were synonymous terms. Perhaps they should have been, but they were not.

Mr. Lalonde: I agree with you. I am saying the interpretations later led to that feeling.

Senator Forsey: This is my last question, also a short one. You say certain eminent Canadians including honourable judges would have had the present constitution accord a priority to the English language. The only person I can think of who would come under that description of "certain honourable judges" is the former Mr. Justice Thorson. Are you thinking of some judges actually in office?

Mr. Lalonde: No, I am thinking of the one you have mentioned.

Senator Forsey: He is retired. I have great respect for him otherwise, but on this subject, frankly I think he has been talking through his hat.

[Interpretation]

et pas à la langue, mais avant 1929 nous savons que de nombreuses provinces ont passé des lois prévoyant l'inverse. La Saskatchewan l'a fait, le Manitoba l'a fait qui, jusqu'à aujourd'hui même, n'a pas reconnu les écoles séparées comme étant officielles.

Ce que nous voulons dire c'est que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en soi était très ambigu et par conséquent, portait de nombreuses interprétations dont certaines étaient de caractère oppressif.

Le sénateur Forsey: L'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et l'article 22 de l'Acte du Manitoba, ainsi que l'article 17 de l'Acte de la Saskatchewan et de l'Acte de l'Alberta ne disent rien au sujet de la langue. Peut-être qu'ils devraient en parler, mais ils n'en parlent pas.

M. Lalonde: C'est vrai. Ce que nous voulons dire, c'est que, malheureusement, les Canadiens français ont toujours cru qu'un article garantissait quelques sauvegardes de leurs droits linguistiques.

Le sénateur Forsey: Je crains qu'ils n'aient été trompés. J'estime qu'un article de ce genre devrait être inféré; mais je ne pense pas qu'il s'y trouve et que c'était plutôt là une méprise.

M. Lalonde: Reconnaissez, monsieur le sénateur, qu'au Canada français à tout le moins la question de minorité linguistique et des écoles confessionnelles a toujours des traces dans l'histoire comme une cause unique jusqu'à ces derniers temps. Je crains de n'être pas de votre avis; certainement, ces articles ont toujours été cités en français comme garantissant les droits à l'expression française.

M. Forsey: Je crains fort qu'il y ait malentendu, car ils ont d'abord été inférés sur la proposition de l'honorable Thomas D'Arcy McGee, puis de Sir Alexander Tilloch Galt, avec l'appui de l'Archevêque Thomas L. Connolly d'Halifax et je doute beaucoup que Thomas D'Arcy McGee et Thomas L. Connolly aient été sous l'impression que catholiques romains et francophones aient été des termes synonymes. Peut-être auraient-ils dû l'être mais ils ne l'étaient pas.

M. Lalonde: Je suis d'accord avec vous. Je dis que les interprétations ont dans la suite créé ce sentiment.

Le sénateur Forsey: C'est ma dernière question et elle sera brève. Vous dites que des sommités canadiennes y compris d'honorables juges, étaient d'avis que la présente constitution devait accorder la priorité à la langue anglaise. La seule personne à laquelle je pense et qui pourrait être ainsi décrite comme « honorables juges » est l'ancien juge Thorson. Aviez-vous à l'esprit le nom de juges occupant présentement des postes?

M. Lalonde: Non, je pense à celui que vous avez nommé.

Le sénateur Forsey: Il a pris sa retraite. Je le respecte beaucoup autrement; mais, en ce qui touche cette question, je pense franchement qu'il a parlé à travers son chapeau.

[Texte]

Mr. Lalonde: There is also a former Lieutenant-Governor of Saskatchewan, incidentally, who was...

Senator Forsey: I did not say there were not other eminent Canadians, but I do not think there are any judges on the bench who have said this. I hope not.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, may I make a brief comment?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If it is very brief, Senator.

Senator Yuzyk: I would like to commend Mr. Lalonde for recognizing the fact that Canada is not bicultural but in fact multicultural. Before I came here I looked at the statistics and Saskatchewan, according to the 1961 census is 53 per cent non-British, non-French, 40 per cent British and 7 per cent French. I am very glad you took into account the fact that when we are thinking about a constitution we should have an identity that is all-inclusive.

I want to commend you also for the idea of cultural regions; this is original. We have not heard this concept expressed so far, but may I ask you one or two very brief questions regarding the other cultures that have also made contributions to Canada.

One, do you think there should be some status given in the constitution in some way to viable languages other than English and French?

The second question. In order to carry out such a policy and maintain unity in Canada and harmony among all elements, do you consider there should be a Minister of Cultural Affairs at the federal level?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Senator.

Mr. Lalonde: On your first question, the possibility of languages other than French or English being given status, we mention in our brief that we do not object to there being at least two. We did not mention any objection or recommendation with regard to a third one, except that in our reference to cultural regions we indicate that provinces should have the right to declare as official languages other than French or English for the whole of their territory or for cultural regions within their territory. I think we would go so far as to say that the provision with regard to the official languages of Canada should itself be an amendable provision if it were in our constitution at all.

Secondly, whether or not there should be a Minister of Cultural Affairs, I suppose this would not be entrenched in the constitution, but I certainly agree there should be one, or at least a department given a greater mandate for cultural affairs than is now being done under the Department of the Secretary of State.

Senator Yuzyk: Thank you.

[Interprétation]

M. Lalonde: Il y a aussi un ancien lieutenant-gouverneur de la Saskatchewan, incidemment, qui était...

Le sénateur Forsey: Je n'ai pas dit qu'il y avait d'autres sommités canadiennes; mais, je ne crois pas qu'aucun juge en fonction ait dit de telles choses. J'espère que non.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, pouvez-vous m'accorder un bref instant?

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous pouvez être bref, monsieur le sénateur.

Le sénateur Yuzyk: J'aimerais féliciter monsieur Lalonde d'avoir reconnu que le Canada n'est pas biculturel mais, en fait, multiculturel. Avant de me présenter ici, j'ai consulté les statistiques de la Saskatchewan; d'après le recensement de 1961, sa population est inscrite par: 53 p. 100 non-britannique, non-français; 40 p. 100 britannique et 7 p. 100 français. Je suis très heureux que vous ayez tenu compte du fait, en étudiant la possibilité d'une Constitution, que notre identité devait avoir une langue collective. Je tiens également à vous féliciter de votre conception culturelle régionale; voilà qui est original. C'est une conception qui ne nous avait pas été encore proposée; mais, me permettez-vous de poser une ou deux brèves questions concernant les autres cultures ayant aussi fait leur contribution à la vie nationale.

Voici la première: Estimez-vous qu'on doit donner droit de cité, dans la Constitution à d'autres langues vivantes que l'anglais et le français?

Et voici ma deuxième question: En vue d'appliquer ce principe et de conserver l'unité et l'harmonie au sein de la population, estimez-vous que le gouvernement fédéral doit nommer un ministre des Affaires culturelles?

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le sénateur.

M. Lalonde: En réponse à votre première question, à savoir si d'autres langues que le français et l'anglais doivent avoir droit de cité, nous mentionnons dans notre mémoire que nous n'avons pas d'objection à l'usage d'au moins deux langues. Nous n'avons pas mentionné, nous ne nous sommes pas opposés, et nous n'avons fait aucune recommandation concernant une troisième langue, sauf que dans notre référence à des régions culturelles, nous mentionnons que les provinces devraient avoir le droit de déclarer langue officielle une autre langue que le français ou l'anglais dans l'ensemble de leur territoire ou de régions culturelles à l'intérieur de leur territoire. Je pense que nous irions jusqu'à dire que les dispositions visant les langues officielles au Canada devraient elles-mêmes être modifiables si elles sont en tout comprises dans notre Constitution.

Deuxièmement, pour ce qui est de savoir s'il devrait ou non y avoir un ministre des Affaires culturelles, je présume que ceci ne serait pas intégré à la Constitution; mais, je suis certainement d'avis qu'il doit y en avoir un ou, au moins, un ministère ayant plus d'autorité dans les affaires culturelles que le ministère du Secrétaire d'État en son fonctionnement actuel.

Le sénateur Yuzyk: Merci.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I am sorry, were you getting up to speak?

Mr. Brian Beresh: My name is Brian Beresh. Mr. Lalonde, did you say we should have at least one official language besides French and English in each province?

Mr. Lalonde: No. I said provinces should have the right to declare as official any language if they so wish.

Mr. Beresh: What criteria would you use to decide which would be an official language?

Mr. Lalonde: I would leave each province decide. I think this is the state as it now exists, incidentally. I am not suggesting any change there. Every province, I feel, now has the right to declare an official language or languages and I am simply bringing out that fact and suggesting perhaps it should consider official languages for certain regions within its jurisdiction.

For instance, I would recommend that in certain regions of Canada Eskimo be an official language and in other regions of Western Canada Cree be an official language.

Mr. Beresh: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I thank Mr. Lalonde on your behalf. As you see it has been a generous brief in that Mr. Lalonde's group has recommended privileges for groups other than his. This is the type of spirit in which we like to have presentations made to the Committee. Thank you very much, Mr. Lalonde.

I invite the Civil Liberties Association now to make its brief statement. I would also like to have a conference with the students who are going to present briefs but we will let the Civil Liberties Association make a statement first. Mr. John Beke, President of the Regina Civil Liberties Association.

Mr. John Beke (President, Regina Civil Liberties Association): Mr. Chairman, hon. members of the Committee, our Regina Civil Liberties Association is in its organizational stages and as a result we do not have a brief ready at this time, but we want to give you ample notice that a brief will be forthcoming.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Beke: We are particularly interested in the protection a constitution should afford individuals from the abridgement by governments at all levels of fundamental liberties, particularly the freedom of expression.

We will also be dealing with how this protection of civil liberties is to be accomplished which, I think you will all agree, is a complex problem.

The recent invocation of the War Measures Act has certainly made us more conscious of the need to re-

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, pardonnez-moi, monsieur, vous alliez parler?

M. Brian Beresh: Je me nomme Brian Beresh. Monsieur Lalonde, avez-vous dit que nous devrions avoir au moins une langue officielle à part du français et l'anglais dans chaque province?

M. Lalonde: Non. J'ai dit que les provinces devraient avoir le droit de déclarer n'importe quelle langue officielle si elles le désirent.

M. Beresh: Sur quelle critère vous baseriez-vous pour déclarer une langue officielle?

M. Lalonde: Je laisserais à chaque province le soin d'en décider. Incidemment, je crois que c'est le cas actuel des choses. Je n'y propose aucun changement. Chaque province, il me semble, a présentement le droit de déclarer toute langue ou langues officielles et je souligne simplement le fait et qu'elle devrait peut-être envisager de décréter certaines langues officielles dans certaines régions relevant de sa juridiction.

Je recommanderais, par exemple qu'en certaines régions du Canada, l'esquimau soit une langue officielle et, dans d'autres régions de l'ouest du Canada, que le cree soit déclaré langue officielle.

M. Beresh: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, je remercie monsieur Lalonde de votre part. Vous observerez que ce mémoire a été généreux en ce que M. Lalonde et son groupe ont recommandé de réserver des privilèges à des groupes auxquels ils n'appartiennent pas. Voici l'esprit dans lequel nous aimerions que les représentations soient faites auprès du Comité. Je vous remercie beaucoup, monsieur Lalonde.

J'invite l'Association des Libertés civiles à nous présenter maintenant un bref exposé. J'aimerais aussi pouvoir décider avec les étudiants qui doivent nous présenter des mémoires; mais, nous entendrons d'abord l'exposé de l'Association des Libertés civiles. Monsieur John Beke, président de l'Association des Libertés civiles de Regina.

M. John Beke (président, Association des Libertés civiles de Regina): Monsieur le président, honorables membres du Comité, notre Association des Libertés civiles de Regina est en voie d'organisation et, nous n'avons donc pu encore préparer de mémoire, mais nous voulons vous avertir longtemps d'avance que le mémoire est en préparation.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Beke: Nous sommes particulièrement sensibles à la protection qu'une Constitution doit assurer aux personnes contre les restrictions des droits imposés par les administrations publiques de tout acabit touchant les libertés fondamentales et particulièrement la liberté de parole.

Nous traiterons aussi de la manière dont cette protection des libertés civiles doit s'effectuer, ce que nous reconnaissons tous, être un problème d'une grande complexité.

[Texte]

examine the question of the power government should have to restrict freedom of speech. While we are at the moment particularly interested in and concerned about freedom of expression, it probably will be that as we are preparing the brief, other areas involving civil liberties will come to our attention and we would like the freedom to deal with those areas. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Beke. The Committee is quite interested in these matters of civil liberties and we will be looking forward to receiving the brief which Mr. Beke will subsequently sent to us and which will be carefully studied by the Committee.

I ask the students who wish to present a brief to come forward. This is our last order of business. I invite all the group leaders to come around to this side of the table and we will call on them in turn.

The first brief is to be On Residual Powers of Federal Government in Times of Economic Crises.

Because of the number of these briefs—and I see that some of them are four or five pages—I am going to ask the students in most cases to summarize what is in their brief. The briefs will be printed as an appendix to our Minutes and will be available to anyone who wants to look at them subsequently. I invite the students then to give an oral summation in a fairly concise fashion of the points which are being made. We will hear all the students and then we will have questions by the Committee members and comments from the floor.

The first brief will be presented by Mr. Bob Oucharek and this is on "Residual Powers of Federal Government in Times of Economic Crises".

Mr. Bob Oucharek: Mr. Chairman, hon. members of the Senate and hon. members of the House. Our brief has to do with increasing the powers of the federal government in times of economic crises. We have stated a way of setting up a commission which would deal with problems in times of economic crises and we have also defined an economic crisis in a certain way.

An economic crisis would be defined in terms of depression or inflation. We decided on a commission which would have supreme power in times of an economic crisis and would deal with wage and price controls and matters of this concern.

We feel an amendment should be made to Sections 91 and 92 which would give the federal government supreme power in times of economic crises.

This commission would have power to impose penalties for individuals or groups which went outside the jurisdiction or some of the legislation proposed by the House and this commission would have the power of putting specific penalties for infractions and they would be responsible to the House as a whole.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Oucharek. This is a very important point on which we

[Interprétation]

L'invocation récente de la Loi sur les mesures de guerre nous a certainement rendu plus confiant de la nécessité de remettre en question le pouvoir qui permet au gouvernement d'enfreindre la liberté de parole. Bien que nous soyons plus particulièrement préoccupés en ce moment de la liberté de parole, il est probable qu'en préparant le mémoire, d'autres aspects des libertés civiles nous seront rappelés et nous aimerions être libres d'en traiter. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Beke. Le Comité est très intéressé à ces questions de libertés civiles et nous anticipons le plaisir de recevoir le mémoire que M. Beke doit nous envoyer et que le Comité étudiera avec soin.

Je prierais les étudiants qui désirent présenter un mémoire de s'approcher. C'est la dernière à l'ordre du jour. J'invite tous les chefs de groupe à se placer de ce côté de la table et nous les entendrons tour à tour.

Le premier mémoire traite des pouvoirs superflus du gouvernement fédéral en temps de crises économiques.

Comme ces mémoires sont nombreux—et je vois que certains comptent 4 ou 5 pages—je vais demander aux étudiants, dans la plupart des cas, de résumer leur mémoire. Les mémoires seront imprimés et annexés en annexe aux comptes rendus et pourront être consultés par quiconque le désirera dans la suite. Je prie donc les étudiants de résumer de vive voix de façon assez concise les points qu'ils désirent signaler. Nous entendrons tous les étudiants, les membres du Comité poseront des questions et les spectateurs pourront faire entendre leurs observations.

Le premier mémoire sera présenté par M. Bob Oucharek; il est intitulé: «Pouvoirs superflus du gouvernement fédéral en temps de crises économiques.»

M. Bob Oucharek: Monsieur le président, messieurs les députés et les membres du Sénat, notre mémoire cherche à fortifier les pouvoirs du gouvernement fédéral en temps de crises économiques. Nous avons exposé la façon d'instituer une Commission qui pourrait régler ces problèmes en temps de crises économiques et nous avons également défini la crise économique en quelque sorte.

Une crise économique serait vue en termes de fléchissement ou d'inflation. Nous avons conçu l'idée d'une commission disposant d'un pouvoir suprême en temps de crise économique afin de pouvoir maintenir les salaires et les prix et autres matières relevant de sa compétence.

Nous sommes d'avis que les articles 91 et 92 devraient être modifiés de manière à munir le gouvernement fédéral de pouvoirs suprêmes en temps de crise économique.

Cette commission aurait le pouvoir de sévir contre les particuliers et les groupes échappant à la juridiction ou à quelques mesures législatives proposées par la Chambre et la commission aurait le pouvoir d'attacher des peines à des délits. Elle devrait rendre compte de ses activités à la Chambre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Oucharek. C'est un point très important au sujet duquel nous n'a-

[Text]

have not yet received much testimony before the Committee. I am sure members will want to come back to this in the question period. I now call on Mr. Brian Borgford who will present a brief on the reform of the Senate.

Mr. Brian Borgford: Our brief is on the reform of the Senate. We propose to reform the Senate through direct amendment of the British North America Act. The Senate has by no means been a useless body; however, we feel the cost burden of the Senate is not justified. Our proposals for reform deal only with the body of the Senate, not its powers.

The reform of the individual sections of the British North America Act concerning the Senate are as follows. We will have Section 21 read:

21. The Senate shall, subject to the provisions of this act, consist of forty members who shall be styled Senators.

Forty, this is a reduction from 102.

Section 22:

22. In relation to the constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of ten divisions with each province deemed a division, each province being equally represented by four Senators.

Section 23:

23. The qualification of a Senator shall be as follows: He shall be either a natural born citizen of Canada or naturalized by an act of the Parliament of Canada.

Sections 27 and 28 will have the appropriate changes in the wording pertaining to the number of divisions.

Section 28:

28. The number of Senators shall not at any time exceed forty.

In Section 29, instead of 75 as the age limit, we change it to 65; this may annoy two people.

Section 35:

35. Until the Parliament of Canada otherwise provides, the presence of at least twenty-one Senators, including the Speaker, shall be necessary to constitute a meeting of the Senate for the exercise of its powers.

At the present time 15 is the quorum, 15 out of 102; we are changing that to 21 out of 40. These amendments serve mainly to decrease the cost of this body.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Borgford. In fairness to the Senate I should state that the quorum in the House of Commons is only 20 out of 264.

An hon. Member: And it is 16 in the Senate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I call on Mr. Dave Stewardson to present the brief on Section 93.

[Interpretation]

vons pas encore entendu beaucoup de témoignages. Nul doute que les membres du Comité voudront revenir sur la question durant la période des questions. Je prierais maintenant M. Brian Borgford de présenter le mémoire sur la réforme du Sénat.

M. Brian Borgford: Notre mémoire traite de la réforme du Sénat. Nous proposons de réformer le Sénat par un amendement affectant directement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le Sénat n'a certainement pas été inactif; toutefois, nous croyons que le coût du Sénat n'est pas justifié. Nos propositions de réforme ne visent que la composition du corps constitué du Sénat et non ses pouvoirs.

Voici les amendements que nous proposons aux articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour la réforme du Sénat: l'article 21 serait modifié ainsi:

21. En vertu des dispositions de l'Acte, le Sénat se composera de quarante membres qui seront appelés sénateurs.

Soit une réduction du nombre de 102 à 40.

L'article 22 serait comme suit:

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera divisé en dix parties, chaque province constituant une division également représentée par quatre sénateurs.

Nous voudrions formuler ainsi l'article 23:

23. Un sénateur devra satisfaire aux exigences suivantes: Il sera ou canadien de naissance ou canadien naturalisé par acte du parlement du Canada.

Les articles 27 et 28 seront modifiés pour ce qui est des termes relatifs au nombre de divisions.

L'article 28 se lirait ainsi:

28. Le nombre des sénateurs ne devra, en aucun temps, excéder quarante.

A l'article 29, nous substituons à l'âge de 75 ans celui de 65 ans, ce qui touchera deux personnes.

Et, enfin, l'article 35 serait ainsi modifié:

35. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins 21 sénateurs, y compris le président, sera nécessaire pour constituer une réunion du Sénat dans l'exercice de ses fonctions.

Le quorum n'exige actuellement que 15 présences, sur un total possible de 102, et nous changeons le chiffre à 21 sur 40. Ces amendements visent principalement à réduire le coût pour le Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Borgford. Je dois, en toute justice pour le Sénat, souligner que le quorum à la Chambre des communes n'est que de 20 sur 264.

Une voix: Et 16 au Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je cède la parole à M. Dave Stewardson qui doit présenter un mémoire relatif à l'article 93.

[Texte]

Mr. Dave Stewardson: Ours is brief, so I will read it. We propose that Section 93 of the British North America Act, 1867, should be revised.

We feel a federal Department of Education should be set up in order to standardize the education system in all provinces. This Department would be in charge of planning a general curriculum that would be followed in all provinces. The number of grades in the elementary and secondary schools should be established. The Department should have control of some funds that could be distributed to help subsidize poorer districts, construct better facilities and instigate new programs. We propose these changes so that the families will have greater mobility and their children will not suffer hardships when they move from province to province.

We believe, though, education should still continue to be administered by provincial and local bodies. The federal department would make sure that provincial governments would follow the general guidelines of curriculum set down by the federal Department of Education.

We also feel changes should be made concerning separate and denominational schools. Discrimination of powers, privileges and duties conferred on these schools may be appealed to the Supreme Court; this does not give residual powers to either level of government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Stewardson. The next brief is also on Section 93 and this will be presented by Mr. Brian Beresh.

Mr. Beresh: Mine is brief, but I will summarize it anyway.

We feel the word "education" in Section 93 is not properly defined by modern-day standards. The preamble includes the phrase "may exclusively make laws in relation to education". The modern usage of the word "education" implicates not only a system of schools and universities, but now also includes such conventions as television, church ethics, radio and newspapers. Unless a specific definition is laid down we feel it could lead to provincial infringement of federal rights.

Section 93(2) does not provide for any rights or privileges which any class of persons may have acquired after the union. This clause should include something similar to "...and extend some rights as established by provincial legislation to any class of persons formed, gathered or landed after the union." We see this as a necessary step in the preservation of the rights of minorities involved in Canadian education.

Section 93(4) also contains vague wording in the use of "seems" in which the government has almost the power to intervene in provincial education matters at will. This clause also contains the word "remedial" which is also to be defined by the federal government.

[Interprétation]

M. Dave Stewardson: Notre mémoire est très court et je vais donc le lire. Nous proposons que l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, soit révisé.

Nous estimons qu'un ministère fédéral de l'éducation devrait être institué en vue de la normalisation des régimes d'enseignement dans toutes les provinces. Le ministère serait chargé d'établir un programme général auquel se conformeraient toutes les provinces. Le nombre d'années scolaires dans les écoles élémentaires et secondaires serait déterminé. Le ministère devrait avoir à sa disposition des fonds qu'il pourrait répartir dans les districts scolaires indigents, consacrés à la construction de plusieurs aménagements et à l'inauguration de nouveaux programmes. Nous proposons ces changements afin que les familles puissent se déplacer plus facilement et que les enfants n'aient pas à souffrir à cause de ces déplacements.

Nous n'en demeurons pas moins persuadés que le domaine de l'éducation relève de la province et des administrations locales. Le ministère fédéral devrait s'assurer que les administrations provinciales se conforment aux directives générales, concernant le programme déterminé par le ministère fédéral de l'Éducation.

Nous estimons également que des modifications doivent être apportées concernant les écoles séparées et confessionnelles. En cas de discriminations touchant les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés à ces institutions d'enseignement, la peine serait interjetée à la Cour suprême; ceci ne laisse à l'une ou l'autre des administrations aucun pouvoir résiduel.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Stewardson. Le prochain mémoire traite aussi de l'article 93 et sera présenté par M. Brian Beresh.

M. Beresh: Ma proposition est brève; je la résumerai néanmoins.

Nous estimons que le mot «éducation» tel qu'il est employé dans l'article 93 n'est pas désigné exactement selon les normes du jour. Le préambule comprend cette phrase: «pourra exclusivement légiférer sur l'éducation». L'usage moderne du mot «éducation» suppose seulement un système scolaire et universitaire, mais il comprend également de nos jours des mediums conventionnels comme la télévision, la morale ecclésiastique, la radio et les journaux. A moins d'une définition précise, nous jugeons que cela pourrait donner l'idée à l'ingérence provinciale sur les droits fédéraux.

Le paragraphe 2 de l'article 93 ne prévoit aucuns droits ou privilèges que quelques classes de personnes que ce soit ait pu acquérir après l'union. La clause devrait comprendre quelque chose en ce sens: "... et confère certains droits conformément à la législation provinciale à toutes classes de personnes formant une entité, constituée ou établie après l'union». Nous la jugeons indispensable pour la sauvegarde des droits des minorités que touche l'éducation au Canada.

[Text]

We also feel that a stabilization system should be set up in the grades including primary and secondary education in the provinces, so as to facilitate those people who are moving from province to province. This is also necessary because more people than ever before are moving from province to province and it would add unity and co-operation between interprovincial schools and above all it would reduce the students' confusion and the time they would have to spend in up-grading or in skipping grades and we feel it would add nationwide balance to the education system.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Beresh. The next presentation is that by Mr. Don Humphries, on electoral boundaries. Mr. Humphries.

Mr. Don Humphries: This also includes a clause of amending procedure. In the B.N.A. Act there is no such thing as mention of electoral boundary or amending procedure. It is my feeling and a number of other persons' feelings that the Quebec election and the present electoral boundaries in Saskatchewan point out the fact that the concept of one person with one vote does not apply. Therefore I propose this amendment. It is that federal and provincial electoral boundary commissions shall be set up. The express purpose of these commissions is the establishment of electoral districts on the basis of equal population in each district, plus or minus 2 per cent in accordance with the latest federal census.

The federal government and each provincial government shall have a commission that is appointed by the people's elected representatives. The commission shall be composed of twelve members: six from the government side and six from the opposition side. A chairman shall be selected by the commission from outside the commission. The chairman shall have no vote.

Gerrymander shall be defined as the changing of electoral districts in such a way as to bring unequal representation by population and/or the influencing of an election in favour of a particular political party or candidate. Gerrymander shall bring a minimum jail sentence of five years in a federal penitentiary and a fine of not less than \$5,000 upon those directly or indirectly involved. There shall be no probation or suspended sentence. The amending procedure, the amendment I propose, which would be a new section in the act, would be along these lines: this act shall be amended in the following manner: 1. The proposed amendment shall be submitted to the Parliament of Canada by the government of a province of Canada, the territorial council of a territory of Canada or any member of the Senate or the House of Commons. 2. The amendment must be

[Interpretation]

Le paragraphe 4 de l'article 93 renferme aussi des termes vagues comme «de temps à autre», alors que le gouvernement a presque le pouvoir d'intervenir comme il l'entend en matière d'éducation dans les provinces. Cette clause parle également de «loi réparatrice», et ce dernier terme doit également être précisé par le gouvernement fédéral.

En outre, il faudrait établir un système de stabilisation dans l'enseignement primaire et secondaire dans les provinces afin d'atténuer les difficultés que supportent les personnes qui déménagent d'une province à l'autre. Ceci est indispensable car de plus en plus de personnes déménagent d'une province à l'autre; les écoles interprovinciales seraient ainsi plus unies et collaboreraient davantage, la confusion qui règne parmi les étudiants serait moins grande et en outre ils devraient perdre moins de temps à passer dans la classe supérieure ou à sauter une classe. Nous croyons que cela permettrait d'équilibrer tout le système d'enseignement sur le plan national.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Beresh. Maintenant, M. Don Humphries doit nous parler des frontières électorales. Monsieur Humphries.

M. Don Humphries: Je vais également parler d'un article concernant la procédure d'amendement. Dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique on ne fait mention ni de frontière électorale ni d'amendement. Comme beaucoup d'autres personnes, je crois que si l'on regarde l'élection québécoise et les limites électorales actuelles en Saskatchewan, on remarque aisément que le concept d'une personne disposant d'un vote ne s'applique pas. C'est pourquoi je propose cet amendement. Il faudrait que les commissions fédérales et provinciales sur les limites électorales soient établies. Ces commissions ont pour but d'établir des districts électoraux ayant le même nombre d'habitants plus ou moins 2 p. 100 selon le dernier recensement fédéral.

Le gouvernement fédéral et chaque gouvernement provincial auront une commission nommée par les représentants élus du peuple. La commission se composera de douze membres: six du gouvernement et six de l'opposition. Un président sera choisi par la commission à l'extérieur de la commission. Le président n'aura pas le droit de vote.

Le découpage électoral arbitraire sera considéré comme un changement de districts électoraux qui peut entraîner une représentation inégale et influencer une élection en faveur d'un parti politique ou d'un candidat particulier. Le découpage électoral arbitraire pourra être puni par une peine de prison d'un minimum de cinq ans dans un pénitencier fédéral et une amende d'au moins \$5,000 frappant les personnes directement ou indirectement impliquées. Il n'y aura aucun sursis. L'amendement que je propose concernant la procédure d'amendement constituera un nouvel article de la loi et sera à peu près le suivant: cette loi sera amendée comme suit: 1. L'amendement proposé sera présenté au Parlement du Canada par le gouvernement d'une province du Canada, le conseil territorial d'un territoire du Canada ou un membre du Sénat ou de la Chambre des communes. 2. L'amendement

[Texte]

passed by the Parliament of Canada. 3. A national referendum must be held to approve the amendment; each province shall have the equivalent of one vote, each territory shall have the equivalent of one half a vote; allotment of each province's or territory's vote shall be decided by a simple majority in the referendum; approval of the amendment shall be decided by a simple majority of the province's and territory's vote. 4. A tie shall be deemed as a negative vote on the proposed amendment.

As the B.N.A. Act has no provision for amendment, this has been tossed around by a number of people, including constitutional conferences, saying that all the provinces would have to agree before there could be an amendment, which is a concept. There is no such legal definition within the B.N.A. Act. So that is one of the reasons why I am proposing that. Electoral boundaries, as I said before, is a concept of one person, one vote, equal representation for all, not having one constituency with 5,000 people and another constituency with 16,000 or 15,000 people.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Humphries. The next brief is that on peace, order and good government. Who was to present that? Mr. Robert Naduriak.

Mr. Robert Naduriak: I will just read this brief. It is the concept of peace, order and good government in Section 91 and the B.N.A. Act. It is our feeling that the peace, order and good government subsection of Section 91 of the B.N.A. Act has, as a result of various court decisions, become outmoded in its present form and is in need of revision. The situation seems to necessitate a redefinition of the powers intended by this subsection in a 1970 context.

While we agree in principle, with the original intent of this subsection that the federal government should control those residual powers not specifically enunciated within Section 92, we also realize that in reality this scheme is no longer workable. The interpretations placed on this subsection by the courts have relegated it to a position of relative insignificance, inferior to the enunciated subsections of Section 91.

The general interpretation now placed upon the peace, order and good government subsection is that it is intended to deal with situations of national emergency. It is in this context that we feel further clarification is required.

The ambiguity which presently exists with respect to Section 91 can, in certain circumstances, enable the federal government to legislate unlimited, undefined powers over its component parts. The peace, order and good government Subsection can in its present form be manipulated to legitimize and justify action taken by the federal government in the event of a real or imagined national emergency.

What is needed now is a clear definition of what in effect constitutes a national emergency. Are such events as campus unrest, labour strife or political activities which challenge the established political system capable of being construed as national emergencies? Certainly in some circumstances each of the aforementioned events

[Interprétation]

doit être adopté par le Parlement du Canada. 3. Un référendum national doit avoir lieu pour approuver l'amendement, chaque province aura l'équivalent d'un vote, chaque territoire aura l'équivalent d'un demi-vote; la répartition des votes des provinces ou des territoires sera décidée à la majorité simple dans le référendum, on décidera que l'amendement a été approuvé à la majorité simple des votes des provinces et des territoires. 4. S'il y a égalité des voix, on considérera que le vote sur l'amendement proposé a été négatif.

Comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne prévoit rien au sujet des amendements, ceci a été discuté par de nombreuses personnes, même au cours de conférences constitutionnelles, selon lesquelles toutes les provinces devraient donner leur accord avant qu'il puisse y avoir un amendement. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne donne aucune définition juridique similaire. Voilà une des raisons pour lesquelles je propose cela. Comme je l'ai déjà dit, le concept des frontières électorales est un concept d'une personne, un vote, d'une représentation égale pour tous, sans avoir une circonscription comptant 5,000 personnes et une autre en comptant 16,000 ou 15,000.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Humphries. La prochaine déclaration porte sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Qui doit nous parler de cela? M. Robert Naduriak.

M. Robert Naduriak: Je me bornerai à lire ce mémoire. Il s'agit du concept de la paix de l'ordre et du bon gouvernement à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Selon nous, le paragraphe de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement est devenu, après certaines décisions prises par les tribunaux, quelque peu démodé sous sa forme actuelle et doit être révisé. Dans les circonstances actuelles, il faudrait définir à nouveau les pouvoirs compris dans ce paragraphe et les replacer dans le contexte de 1970.

Nous sommes d'accord avec le principe originel de ce paragraphe selon lequel le gouvernement fédéral peut contrôler ses pouvoirs résiduels qui ne sont pas exposés spécifiquement à l'article 92. Cependant, nous croyons que ce système ne peut plus fonctionner de nos jours. Les tribunaux ont interprété ce paragraphe de telle sorte qu'il est devenu pratiquement insignifiant, inférieur au paragraphe énoncé de l'article 91.

On considère généralement maintenant que le paragraphe sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement ne s'applique que dans les cas d'urgence sur le plan national. C'est dans ce contexte que nous pensons qu'il faudrait plus de précision.

L'ambiguïté qui existe actuellement au sujet de l'article 91 peut dans certaines circonstances, permettre au gouvernement fédéral de passer des lois accordant des pouvoirs illimités et indéfinis aux éléments qui le composent. Le paragraphe concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, peut sous sa forme actuelle, être utilisé pour justifier des mesures prises par le gouvernement fédéral dans une situation urgente, ou considérée comme urgente, sur le plan national.

Il faut maintenant définir clairement ce qui constitue un cas d'urgence à l'échelle nationale. S'agit-il d'agitations estudiantines, de grèves, ou d'activités politiques

[Text]

could fit within such a category but in most cases the emergency would probably be of regional proportion and should be treated as such.

What we would therefore like to see is a clear statement of what powers the federal government in fact holds under this Section. A revision of the sort we are proposing should include some provision by which a government action which is claimed to be encompassed by the provisions of the peace, order and good government Subsection must be justified before the Supreme Court within a specified time period of, for instance, one week.

We feel that if this Section of the B.N.A. Act is revised along the lines we have suggested, it will do much to guarantee the civil liberties which are so much a part of the Canadian way of life.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Naduriak. The next brief is on the Supreme Court. I am not sure who is to present the brief. Mr. Greg Bobbitt, on the Supreme Court.

Mr. Greg Bobbitt: This brief deals with the implementation of the Supreme Court Act into the British North America Act, and subsequent to this, some fundamental changes in the Supreme Court Act. In 1875, by federal act of parliament, the Supreme Court was inaugurated and up until that time it has been maintained by the federal government. Its expenses are paid by the federal government and its members are chosen by the federal government. Now, we maintain that, first of all, as it has been originated and maintained by the federal government, it can also be abolished by the federal government. It is just an act of parliament and that act could be revoked or another act could be put in which would revoke this act. We feel the only way of ensuring its preservation, its impartiality and its autonomy is to incorporate it within the British North American Act, where it would be relatively free of amendments. That is our first point.

Also, we feel that the Supreme Court Act, because of the way the judges are picked now by the federal government, must be changed or should be changed. Possibly this could be done in conjunction with the provinces or by national senate. As it is, I believe Supreme Court judges usually come from the superior courts of the provinces or may be any lawyer or barrister with 10 years' experience. The superior courts may be the best hunting grounds for judges.

We also feel that, in Quebec especially, there is some hesitancy regarding the impartiality of the Supreme Court. Apparently, Quebec people feel that their civil code is being infringed on, that common law ideas are working their way into this civil code of Quebec. This could possibly be changed by making law or legislation, litigation that is in the complete grounds of Quebec, that refer only to Quebec, by making their superior court the top court, the final court of appeal or by making the judges decide if this legislation should come to the Supreme Court. You could have a panel of five judges of which three would come from Quebec, two from the

[Interpretation]

qui mettent en danger le système politique établi? Peut-on considérer cela comme des cas d'urgence à l'échelle nationale? Dans certaines circonstances, les événements que je viens de mentionner peuvent entrer dans cette catégorie mais la plupart du temps, l'urgence ne serait que régionale et devrait être considérée comme telle.

Par conséquent, nous voudrions qu'on établisse clairement quels sont les pouvoirs du gouvernement fédéral aux termes de cet article. Dans une révision comme celle que nous proposons, on devrait inclure une disposition selon laquelle une mesure gouvernementale qui pourrait être justifiée par les dispositions du paragraphe concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement, doit être justifiée devant la Cour suprême dans un délai prescrit d'une semaine, par exemple.

Nous croyons que si cet article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est révisé comme nous le proposons, les libertés civiles qui sont si importantes pour les Canadiens s'en trouveront renforcées.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie monsieur Naduriak. Le mémoire suivant porte sur la Cour suprême. Je ne sais pas très bien qui doit présenter le mémoire. M. Greg Bobbitt, sur la Cour suprême.

M. Greg Bobbitt: Ce mémoire a trait à l'introduction de la Loi sur la Cour suprême dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et à certaines modifications fondamentales apportées à la Loi sur la Cour suprême. En 1875, une loi fédérale autorisait l'inauguration de la Cour suprême et celle-ci a depuis été entretenue par le gouvernement fédéral. Ses dépenses sont payées par le gouvernement fédéral et ses membres sont choisis par celui-ci. Maintenant, nous prétendons que la Cour suprême ayant été instaurée et entretenue par le gouvernement fédéral, elle peut également être abolie par le gouvernement fédéral. Ce n'est qu'une loi parlementaire et cette loi peut être révoquée ou encore une autre loi peut être adoptée pour révoquer la première. Nous croyons que le seul moyen de garantir la préservation, l'impartialité et l'autonomie de la Cour suprême est d'introduire la loi à ce sujet dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique où on ne pourrait pratiquement pas l'amender. C'est là notre première remarque.

En outre, nous croyons que la Cour suprême du Canada, étant donné la façon dont les juges sont maintenant choisis par le gouvernement fédéral, doit ou devrait être changée. Cela pourrait certainement être fait de concert avec les provinces ou par le Sénat national. Je crois que les juges de la Cour suprême viennent généralement des cours supérieures des provinces et un avocat ou un procureur ayant dix ans d'expérience peut très bien en faire partie. Les tribunaux supérieurs peuvent être les meilleurs terrains de chasse pour les juges.

D'autre part, et tout particulièrement au Québec, on a quelque doute sur l'impartialité de la Cour suprême. Apparemment, les Québécois ont l'impression que leur code civil n'est pas respecté, que les idées du droit coutumier s'introduisent peu à peu dans le code civil du Québec. Cela pourrait sans doute être changé si l'on établissait une loi ou des lois qui ne s'appliqueraient qu'au Québec, selon lesquelles leur tribunal supérieur deviendrait la cour finale d'appel ou en permettant aux juges de décider si cette loi doit venir devant la Cour

[Texte]

English-speaking provinces, and any decision would have to have the unanimous approval of the three Quebec judges.

Finally, we feel that the Supreme Court should be recognized as a constitutional court, possibly as a constitutional court as one wing of the Supreme Court or as even a separate court, as exists in places like Yugoslavia, Italy, and, in a way in the United States, where the Supreme Court is more and more taking on the atmosphere of a constitutional court. I think this would help to preserve its impartiality and its independence.

So finally, all we are saying is that Quebec should be satisfied in regard to the preservation of their civil code, which forms a great part of their culture. The Supreme Court, we feel, must be made more representative of provincial and racial feelings, and this can only be done by making it more representative of provincial claims. In other words, we feel that it should be taken out of the hands of the federal government as the sole representative and designator.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Bobbitt. The next brief is on liquor. This has been one of the great subjects of Canadian constitutional law, of course, and it would not be fitting if it were overlooked tonight. Who is presenting this brief? This brief will be presented by Mr. Greg Thomson.

Mr. Greg Thomson: This brief is an attempt to initiate changes in the current legislation regarding liquor regulations throughout Canada. Our proposals seek to bring uniformity in this area amongst the provinces. Currently, variations exist with regard to such things as age, entertainment, hours of operation and vending outlets.

Many provinces now recognize 19 as the legal age; allow different types of entertainment within the establishments; open and close at different times, and sell liquor in establishments other than in licensed beverage rooms and government outlets. Also, some provinces allow liquor to be sold and consumed in public places such as at athletic functions, while other provinces do not.

We recommend that consistency be achieved through federal legislation. We also should point out at this time that the provinces would retain all revenues from liquor sales, as they currently do. We feel that the most realistic approach would be to implement a series of additions to the Bill of Rights.

In conclusion, we seek to gain some measure of consistency for the individual citizen in situations which may arise due to insufficient and inconsistent regulations amongst the provinces.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Thomson. The next brief is by Mr. Keith A. Reynolds, on executive powers. Mr. Reynolds.

Mr. Reynolds: Basically what I have said in this brief is that Sections 9 to 16 in the British North America Act, dealing with the powers of the executive, serve two functions. The first is to maintain some kind of link between Canada and the Queen, which a great number of

[Interprétation]

suprême. Il pourrait y avoir cinq juges, trois venant du Québec, deux venant de provinces anglophones et toute décision devrait être approuvée à l'unanimité par les trois juges québécois.

Enfin, nous croyons qu'il faudrait reconnaître la Cour suprême comme une cour constitutionnelle; la cour constitutionnelle pourrait être une partie de la Cour suprême ou même une cour séparée comme c'est le cas en Yougoslavie, en Italie et, en quelque sorte, aux États-Unis, où la Cour suprême prend de plus en plus l'aspect d'une cour constitutionnelle. Je crois que cela contribuerait à lui garder son impartialité et son indépendance.

Nous disons donc, en somme, qu'il faudrait satisfaire le Québec et préserver son code civil qui constitue une grande partie de sa culture. La Cour suprême doit être plus représentative des sentiments provinciaux et raciaux et cela ne peut être fait qu'en la rendant plus représentative des objectifs provinciaux. En d'autres termes, nous croyons que le gouvernement fédéral ne devrait plus être le seul représentant et nominateur de la Cour suprême.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Bobbitt. Le mémoire suivant porte sur l'alcool. Cela a été l'un des grands sujets de la Loi constitutionnelle canadienne évidemment, et nous ne devons pas oublier son importance. Qui présente ce mémoire? Ce mémoire sera présenté par M. Greg Thomson.

M. Greg Thomson: Les auteurs de ce mémoire voudraient tenter d'apporter quelques changements à nos lois actuelles sur l'alcool dans le Canada. Nous voudrions tenter d'uniformiser les lois provinciales dans ce domaine. À l'heure actuelle, les règlements varient selon l'âge, les genres de distractions, les heures d'ouverture et les points de vente.

Maintenant, de nombreuses provinces considèrent que l'âge légal est dix-neuf ans, permettent différents genres de distractions dans les établissements, ouvrent et ferment à des heures différentes et vendent de l'alcool ailleurs que dans les débits de boisson autorisés et les magasins gouvernementaux. En outre, dans certaines provinces, l'alcool peut être vendu et consommé dans des lieux publics comme par exemple lors d'événements sportifs.

Nous voudrions qu'une loi fédérale soit adoptée afin d'uniformiser tout cela. Je tiens à dire, d'autre part, que les provinces pourraient garder tous les bénéfices provenant des ventes d'alcool, comme elles le font maintenant. La meilleure façon d'aborder le problème serait d'ajouter plusieurs choses à la déclaration des droits.

En conclusion, nous voudrions qu'il y ait une plus grande uniformité pour chaque citoyen lorsque certains problèmes peuvent se poser étant donné l'insuffisance des règlements dans chacune des provinces.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Thomson. Le mémoire suivant est présenté par M. Keith A. Reynolds, qui va nous parler des pouvoirs exécutifs. M. Reynolds.

M. Reynolds: J'ai dit dans ce mémoire que les articles 9 à 16 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui ont trait aux pouvoirs de l'exécutif, servent deux fonctions. Tout d'abord, ils servent à maintenir un certain lien entre le Canada et la Reine, ce qui est très important

[Text]

people feel is very important. And the second is to maintain a high enough level of ambiguity to enable the government to operate.

What I feel is that the time has come for Canada to realize that its power does not rest in the hands of a foreign monarch but rather in the hands of its people, at least theoretically, and this should definitely be the case, stated in the executive powers in the British North America Act. I believe there is a place to recognize our historical ties with England and the Queen but I do not believe it should be carried to this extent.

I would further like to make some other comments on another matter, if I may.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, certainly.

Mr. Reynolds: This is in regard to the entrenching of a Bill of Rights in the Constitution. I think an old cliché we have all heard is that a nation may be judged by the way it treats its minorities, and I think we will all admit that there are minorities in this nation which are not treated in the same way as the majority, if not by the politics stated in the British North America Act, at least by the economics and forces that they have to live under. I believe some protection should be put into the British North America Act to ensure that the use of power is not used to hide the real issues of social and economic importance. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Reynolds. The next is on cabinet formation by Mr. Murray Allan. Mr. Allan is not here, so his brief will be appended to our hearings. Perhaps he thought this was too touchy a subject to be presented orally. We are all backbenchers so you can talk to us about these things.

The next brief is on treaty-making power. Mr. Don Herperger, on treaty-making power.

Mr. Don Herperger: We feel that this is obviously one of the areas most in need of change in the British North America Act, as Canada's status since it was produced has changed quite remarkably. At the time of Confederation, Canada was just a nation colony of the British Empire, whereas now, it is supposedly a country with an independent foreign policy.

In 1931 the Statute of Westminster gave us much of these powers which we now have. However, Section 7 of that Act states that nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts 1867 to 1930. So, we feel that this should be covered in an amendment to the Constitution which would replace Section 132 as it now stands with another act, a proposed copy of which I have attached to the brief.

We feel that it is necessary to establish constitutional machinery for formulating international agreements, in the light of the new international situation where provinces play a large part in international talks on issues covered in Sections 92 and 93 of the British North America Act such as education, labour, and other related areas. However, we also feel that within the international

[Interpretation]

pour beaucoup de gens; ensuite, ils visent à garder une ambiguïté assez grande afin de permettre au gouvernement d'agir.

Il me semble que le Canada doit maintenant réaliser que sa puissance ne se trouve pas dans les mains d'un monarque étranger, mais plutôt dans les mains de son peuple, théoriquement tout au moins, et cela devrait être le cas selon l'article sur les pouvoirs exécutifs dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Je crois que nous devons reconnaître les liens historiques que nous avons avec l'Angleterre et la Reine, mais je ne crois pas qu'il faille aller aussi loin.

Je voudrais, si vous me le permettez, aborder une autre question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais oui, certainement.

M. Reynolds: Il s'agit de la position de la déclaration des droits dans la Constitution. Nous avons tous entendu ce vieux cliché selon lequel une nation peut être jugée selon la façon dont elle traite ses minorités et je pense que nous admettrons tous que certaines minorités, dans ce pays, ne sont pas traitées de la même façon que la majorité, sinon sur le plan politique aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, tout au moins sur le plan économique et social. Il faudrait introduire dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique une certaine protection afin de veiller à ce que l'usage du pouvoir ne serve pas à cacher les questions d'une grande importance économique et sociale. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Reynolds. M. Murray Allan va maintenant nous parler de la formation du cabinet. M. Allan n'est pas là, son mémoire sera donc publié en appendice dans nos délibérations. Il a peut-être pensé que c'était là un sujet trop délicat pour en parler ouvertement. Mais nous sommes tous de simples députés et vous pouvez parler à votre aise sur de tels sujets.

Le mémoire suivant porte sur le pouvoir de signer les traités. M. Don Herperger.

M. Don Herperger: Nous croyons que c'est un des domaines auxquels il faut apporter le plus de modifications dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique puisque le statut du Canada a considérablement changé. A l'époque de la Confédération, le Canada n'était qu'une colonie de l'empire britannique, alors qu'il est maintenant sensé être un pays suivant une politique étrangère indépendante.

En 1931, le statut de Westminster nous a donné beaucoup de pouvoirs que nous avons maintenant. Toutefois, selon l'article 7 de cette Loi, rien dans cette Loi ne peut s'appliquer au rappel, à l'amendement ou à la modification des Actes de l'Amérique du Nord britannique de 1867 à 1930. Par conséquent nous croyons qu'il faudrait résoudre ce problème dans un amendement à la Constitution selon lequel l'article 132 actuel serait remplacé par une autre loi, dont un exemplaire est joint au mémoire.

Nous croyons qu'il est nécessaire de mettre sur pied un système constitutionnel pour la formulation des accords internationaux; en effet, la situation internationale a changé et les provinces jouent maintenant un rôle très important dans les discussions sur les questions exposées

[Texte]

sphere, governments wish to deal with only a single government within Canada and the obvious choice for this would be the federal government and parliament.

Now, while the federal government should be the official signee of treaties, agreements and this sort of thing, when they are related to Section 92 or Section 93, we do not feel that the federal government should be able to infringe upon provincial rights merely by affixing her signature to an international agreement. We feel that the provinces should be fully represented at all meetings from which agreements concerning Section 92 or Section 93 could be arrived at.

We feel that as well as provincial representatives on these bodies, there should be a representative of the Department of External Affairs, who should be present to initial the agreement and to advise the delegation on normal foreign policy toward that nation.

With regard to all areas not covered in Section 92 or Section 93, which would therefore be ultra vires provincial authority, the federal government should have full responsibility and power of enactment. We feel that it is necessary that all powers not specifically given to the provinces should be the sole responsibility of the federal government. That basically is what we state in our brief.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. The last in this series of briefs is that on suggested amending procedures. Mr. Warren Caragata, on suggested amending procedures for the B.N.A. Act.

Mr. Warren Caragata: I will read this. It is kind of short. Canada as a nation is based upon two founding cultures, English and French, each contributing equally to the general well-being of the country. This fact must be considered when drawing up a formula for amending the constitution.

The nation rests on a social contract between the two founding cultures, but the nation also rests on ten other contracts, those between the separate provinces and the central government. The basic assumption of these contracts is that the federal government would satisfy certain needs, and that inclusion in a federal scheme would benefit their respective populations. If the central government does not satisfy the obligations credited to it under the contract, then it is the right of the province to break the contract. It is for this reason that I propose the inclusion in the British North America Act of a clause of secession, which would be non-amendable. This clause would allow a province to withdraw from confederation after securing in a plebiscite the support of 65 per cent of the population eligible to vote.

This brief also recognizes the need for a Bill of Rights included in the constitution, which would guarantee for all time, barring a military coup, that the people of Canada would never have their rights taken away from them by a government. The need for the inclusion of the Bill of Rights in the Constitution becomes clear when one considers what happened on October 16 with invocation

[Interprétation]

dans les articles 92 et 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, c'est-à-dire l'enseignement, le travail et les autres domaines connexes. Cependant, nous croyons également qu'à l'échelle internationale, les gouvernements aiment traiter avec un seul gouvernement canadien; dans ce cas, c'est évidemment le gouvernement fédéral et le parlement qui seraient choisis.

Le gouvernement fédéral devrait être le signataire officiel des traités, des accords etc., lorsqu'ils ont trait aux articles 92 ou 93, mais nous ne croyons pas néanmoins que le gouvernement fédéral doive pouvoir empiéter sur les droits provinciaux en apposant simplement sa signature sur un accord international. Nous croyons que les provinces devraient être représentées à toutes les réunions au cours desquelles on peut adopter des accords portant sur les articles 92 ou 93.

Il devrait donc y avoir des représentants provinciaux, mais aussi un représentant du ministère des Affaires extérieures qui devrait être présent pour le début des négociations et pour donner à la délégation des conseils sur la politique étrangère habituellement suivie à l'égard du pays intéressé.

Par contre, le gouvernement fédéral a tous les pouvoirs en ce qui concerne les sujets qui ne sont pas abordés aux articles 92 ou 93 et qui ne sont donc pas du ressort des provinces. Il est nécessaire que tous les pouvoirs qui n'ont pas été donnés aux provinces relèvent uniquement du gouvernement fédéral. Voilà l'essentiel que nous disons dans notre mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Le dernier mémoire de cette série porte sur les procédures d'amendements proposées. M. Warren Caragata va nous parler des procédures proposées pour amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

M. Warren Caragata: Je vais lire mon mémoire. Il est assez court. La nation canadienne se fonde sur deux cultures, l'anglais et le français, chacune d'elles contribuant au bien-être de l'ensemble du pays. On doit tenir compte de ce fait en établissant une formule pour amender la Constitution.

La nation repose sur un contrat social entre les deux cultures de base, mais la nation repose également sur dix autres contrats, ceux-là entre les provinces séparées et le gouvernement central. On suppose dans ces contrats que le gouvernement fédéral satisfait certains besoins et que les provinces entrent dans la fédération pour en faire bénéficier leur population respective. Si le gouvernement central ne satisfait pas aux obligations qu'il a ainsi contractées, la province a le droit de rompre le contrat. C'est pourquoi je propose que l'on introduit dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique un article de sécession qui ne pourrait être amendé. Cet article permettrait à une province de se retirer de la confédération après s'être assurée, par un plébiscite, le soutien de 65 p 100 de ces votants.

En outre, on reconnaît dans ce mémoire qu'il faudrait introduire dans la Constitution une déclaration des droits qui garantirait au peuple canadien que ses droits ne lui seront jamais enlevés par un gouvernement, sauf en cas de coup d'état. Il est clair qu'il faut introduire cette déclaration des droits dans la Constitution lorsqu'on voit ce qui s'est produit le 16 octobre, alors que la Loi sur les

[Text]

of the War Measures Act, when certain of our civil liberties were taken away because of an apprehended insurrection in the Province of Quebec.

This bill would have primacy over the residual and enumerative powers given in the British North America Act, and over any act of legislature or parliament. This Bill would also be nonamendable.

• 2325

The formula this brief proposes for the amendment of the British North America Act is:

(1) the vehicle of the Constitution is to be the Governor General in Council.

(2) clauses relating to provincial or minority rights, and any sections dealing with the Supreme Court of Canada, can be amended only after approval, through plebiscite, of 65 per cent of the population of Canada and 65 per cent of the population of the Province of Quebec, these populations being constituted by the most recent List of Electors. If the amendment is passed, Royal Assent must be given within six months.

(3) clauses relating to education can be amended by securing a two-thirds vote of the Dominion Parliament and a two-thirds vote of the Legislative Assembly of Quebec. Royal Assent must be granted within six months if the amendment secures the required support in both Houses.

(4) any clauses, excepting those described above, may be amended by the Dominion Parliament by a two-thirds vote.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Caragata. This has been an extraordinary series of briefs by the students of the Regina campus of the University of Saskatchewan. We are very grateful to them and to their professors for taking this degree of interest. If the professors in question are here this evening I would ask them to stand to be recognized. The Committee is very grateful to you.

Gentlemen, at this point I would invite any comments from the floor rather than from up here. Many points have been given to us and we will be able to study them at our leisure because in cases where briefs have not been fully read they will be made an official part of the proceedings.

Perhaps in fairness to our first witness, Mr. Oucharek, who was rushed I think more than any of the others—he was the first victim of our way of handling this and was not able to find a definition which he was looking for at that time—we should allow him to state the definition and to make any other comments that he would like to clarify his position. Mr. Oucharek.

Mr. Oucharek: Thank you. I have only one comment to make and that has to do with the definition of our period of economic crisis. I will just read it right out of the brief:

The introduction of regulatory legislation would be brought about as a result of recommendations by the permanent body designated by the British North America Act. These recommendations would be

[Interpretation]

mesures de guerre a été invoquée et que certaines de nos libertés civiles nous ont été enlevées parce qu'on craignait une insurrection dans la province du Québec.

Cette déclaration primerait sur les pouvoirs résiduels donnés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et sur toute loi du Parlement. En outre, cette déclaration ne pourrait être amendée.

Voici la formule que le mémoire propose pour la modification de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique:

(1) La constitution sera appliquée par le Gouverneur général en conseil.

(2) Les articles se rapportant au droit des provinces ou des minorités, et tous les articles ayant trait à la cour suprême du Canada, ne pourront être modifiés que sur l'approbation, par plébiscite, de 65 p. 100 de la population du Canada et de 65 p. 100 de la population de la province du Québec, tels quels sont représentés sur les plus récentes listes d'électeurs. Si la modification est adoptée, l'approbation royale doit suivre dans les six mois.

(3) Les articles qui se rapportent à l'éducation peuvent être modifiés par un vote des deux tiers du Parlement Dominion, et un vote des deux tiers de l'assemblée législative du Québec. L'assentiment royal doit suivre dans les six mois si la modification est acceptée dans les deux chambres.

(4) Toutes les clauses, sauf celles qui sont décrites ci-dessus, peuvent être modifiées par un vote et deux tiers par le Parlement du Dominion.

Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Caragata. Vous venez d'entendre une série d'un mémoire extraordinaire présenté par les étudiants du campus de Regina de l'université de Saskatchewan. Nous les remercions, ainsi que leurs professeurs, de l'intérêt qu'ils ont témoigné dans cette affaire. Si les professeurs en question sont ici ce soir, je les prie de se lever. Les membres du Comité vous remercient de tout cœur.

Messieurs, j'aimerais maintenant inviter les gens de la salle à faire des observations. Plusieurs questions nous ont été soumises, et nous pourrions les étudier en temps et lieu, parce que dans le cas où les mémoires n'ont pas été lus au complet, ils seront intégrés, à titre officiel, dans le compte rendu des délibérations.

En toute justice, je vais demander à notre premier témoin, monsieur Oucharek, qui a été pressé un peu plus que les autres «il a été la première victime de notre façon de procéder et n'a pas pu trouver une définition qu'il cherchait à ce temps là», de donner la définition dont j'ai parlé et de faire toutes autres observations qui lui semblent nécessaires pour illucider sa position. M. Oucharek?

M. Oucharek: Merci. Je n'ai qu'une observation à faire, et elle se rapporte à la définition de notre période de crise économique. Je vais me contenter de la lire directement du mémoire:

Des règlements seraient établis par suite des recommandations de l'organisme permanent désigné par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique: ces recommandations seraient faites lorsque les conditions

[Texte]

made when economic conditions were such that the continued social and economic well-being of the citizens of Canada was in jeopardy. Such conditions would be determined by a group of indices representing things such as the level of real income, Canadian and foreign investments, unemployment levels and inflationary trends. When the indices reached the predetermined levels, the recommendation would be made to the Governor General in Council to introduce regulatory legislation in the House of Commons.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Oucharek.

Would anyone from the floor like to make any comments on the subject matters of these briefs?

Mrs. Doris Wilson: There have been comments by some of the students here on minority rights and I am rather interested in the manner in which some of the phrasing was done. Somebody said something about minority rights and they mentioned economic security and somebody spoke on minority rights with regard to racial, ethnic language and religious rights, I presume.

On these minority rights are you including the right of people to form a trade union to bargain collectively and to raise the standard of living? Do you consider groups representing minority rights as well as language and other groups of different ethnic and racial origin?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Who wants to answer that?

Mr. Don Humphries: As to trade unions, I personally have not thought seriously about that because in my field of vision trade unions are part of a majority of people. Most people are working, most people do not own businesses, and only a small number of people do own businesses.

If you are speaking in the sense of the trade unions having a right of collective bargaining and the provincial legislature not enacting a bill such as Bill 2, compulsory arbitration, then I would have to agree that there should be something to protect that. Other than that, I really had not thought of that too much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, thank you very much. This has been a great evening for the Committee. We are meeting again tomorrow morning here at 10 o'clock. We welcome any of you who may wish to return. We would like to thank all those who spoke tonight, either from the floor or from up here. I also would like to thank again this very fine group of students who have made a great presentation to us.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

économiques seraient susceptibles de constituer un danger pour le bien-être social et économique des citoyens du Canada. Ces conditions seraient déterminées par un groupe des dix représentants des domaines comme le niveau du revenu réel, les investissements du Canada et de l'étranger, les niveaux de chômage et les tendances inflationnistes. Lorsque ces indices atteindraient des niveaux déterminés à l'avance, on recommanderait au gouverneur général en conseil d'introduire les projets de réglementation à la Chambre des communes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Oucharek.

Y a-t-il quelqu'un dans la salle qui aimerait faire des observations concernant les sujets traités dans ces mémoires?

Mme Doris Wilson: Certains des étudiants ici présents ont fait des observations concernant les droits des minorités, et j'ai bien aimé la façon dont certaines étaient formulées. Un d'entre eux a parlé des droits des minorités et a mentionné la sécurité économique et un autre a parlé des droits des minorités en ce qui a trait aux questions de la race, à l'origine ethnique, aux langues, et à la religion.

Dans ces droits des minorités, incluez-vous le droit qu'ont les gens de former un syndicat de travail pour les négociations collectives et d'augmenter leur niveau de vie? Prenez-vous en considération les groupes qui représentent les droits de minorités ainsi que la langue et d'autres groupes d'origine ethnique et raciale?

Le coprésident (M. MacGuigan): Qui veut répondre à cette question?

M. Don Humphries: En ce qui a trait au syndicat de travail, je n'y ai moi-même pas pensé sérieusement parce que, à mon avis, les syndicats de travail représentent une majorité. La plupart des gens travaillent; la plupart n'ont pas leur propre commerce, et seulement un petit nombre de personnes sont propriétaires de commerce.

Si vous parlez du droit que les syndicats de travail ont aux négociations collectives et dans le cas où une province n'a pas voté un bill comme le bill 2, à l'arbitrage obligatoire, je conviens du fait que ce droit devrait être protégé. Cependant, dans les autres cas, je n'y avais pas vraiment pensé sérieusement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mmes et MM., merci beaucoup. Vous nous avez fait passer une soirée très intéressante. Nous nous réunissons de nouveau ici demain matin à 10 h. Nous serons heureux de recevoir tous ceux d'entre vous qui aimeraient revenir. Je remercie toutes les personnes qui ont parlé ce soir, les gens de la salle autant que les membres du comité. Je remercie aussi encore une fois le groupe d'étudiants qui nous ont présenté des études très intéressantes.

La séance est levée jusqu'à convocation du président.

APPENDIX "E"

Brief to:
Parliamentary Committee
On Constitutional
Amendments
On Residual Powers
of Federal Government
in Times of Economic
Crises

Presented by
I. Bob Oucharek
Jörg Loewenhardt
Pat Doyle
Ken White
Len Currie
C. Alan Carr
M. Shanks
Edgar Barsi
Tamara Woroky

We feel that a sub-clause should be added in the British North America Act which would not change in anyway the intent of the constitution. This sub-clause would more explicitly define certain aspects having to do with Economic Crises, Wage and Price Control under Trade and Commerce clauses 2, 2A, and 3 of Section 91 and clause 16 of section 92. These sections would give more explicit powers to the Federal Government in times of Economic crises defined by a Commission set up by the Federal Government. The fact that the government does not have these residual powers would seem to be the problem one faces when going through a period of depression or inflation.

The setting up of a Commission which would deal expressly with the subject of this brief would come under Section 131 of the British North America Act which states:

"Until the Parliament of Canada otherwise provides, the Governor General in Council may from time to time appoint such officers as the Governor General in Council deems necessary or proper for the effectual execution of this act."

The Commission set up would sit only in times of economic crisis and be made up of individuals the Governor General in Council deems fit. The Commission would act as the governing body over legislation passed by the Dominion of Canada and also enforce the various acts and deal out (oversee) the penalties for enfraction of the particular act.

The introduction of regulatory legislation would be brought about as a result of recommendations by the permanent body designated by the British North America Act. These recommendations would be made when economic conditions were such that the continued social and economic well being of the citizens of Canada was in jeopardy. Such conditions would be determined by a group of indices representing things such as the level of real income, Canadian and foreign investments, unemployment levels and inflationary trends. When the indices reached the predetermined levels, the recommendation would be made to the Governor General in Council to introduce regulatory legislation in the House of Commons.

APPENDICE «E»

Mémoire présenté au
Comité parlementaire
sur les
Amendements constitutionnels
au sujet des pouvoirs résiduels
du gouvernement en cas de
crise économique

Présenté par
I. Bob Oucharek
Jörg Loewenhardt
Pat Doyle
Ken White
Len Currie
C. Alan Carr
M. Shanks
Edgar Barsi
Tamara Woroky

Nous estimons qu'il nous faudrait ajouter un paragraphe dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui ne modifierait en aucune façon le sens de la Constitution. Ce paragraphe préciserait certains aspects qui ont trait aux crises économiques, au contrôle des prix et des salaires, en vertu des paragraphes 2, 2A et 3 de l'article 91 et de la clause 16 de l'article 92 du commerce. Ces articles confèreraient des pouvoirs plus explicites au gouvernement fédéral en cas de crise économique au sens où l'entend la Commission formée à ce titre par le gouvernement fédéral. Vu que le gouvernement ne semble pas jouir de ces pouvoirs résiduels, on se trouve acculer aux problèmes de la crise et de l'inflation.

L'établissement d'une Commission qui traiterait expressément du sujet qui fait la matière du présent mémoire relèverait de l'article 131 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui porte:

«Jusqu'à ce que le Parlement du Canada en dispose autrement, le gouverneur général en conseil peut, de temps à autre, nommer les fonctionnaires que le gouverneur général en conseil estime nécessaire en vue de la mise en application de la loi.»

Cette Commission ne siégera qu'au cas de crise économique et sera composée des membres que le gouverneur général en conseil jugera bon de nommer. Ladite Commission agira au titre d'organisme de gestion en ce qui touche les mesures législatives adoptées par le Dominion du Canada et aussi pour la mise en application des différentes lois et le traitement (voir) des sanctions imposées aux infractions à cette loi particulière.

L'introduction de mesures législatives en vue de la régularisation viendrait des recommandations faites par l'organisme permanent nommé en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Lesdites recommandations seraient faites lorsque les conditions économiques seraient telles que le bien-être social et économique du citoyen canadien serait menacé. Lesdites conditions seraient arrêtées en vertu d'une série d'indices qui représentent différentes réalités telles que le niveau de revenu réel, les investissements canadiens et étrangers, le niveau de chômage et les tendances inflationnistes. Lorsque ces indices auraient atteint les niveaux pré-établis, la recommandation serait faite au gouverneur général en conseil

In periods of economic crises the Commission should have the power to regulate wages and prices in areas in which they feel such measures may help to shorten or overcome the crisis. During such a period any proposed wage or price changes would come under the review of the commission and could only be carried out if so authorized.

During an economic depression we feel that it is necessary for one central body of government to be granted special powers in order that it mobilize all forces in directing the economy towards a recovery. At present it is very difficult for the Federal Government to achieve this because it must implement the War Measures Act or introduce special legislation.

Therefore to allow for greater mobility of the powers of the Federal Government during an economic crisis, we feel that a number of clauses in Sections 91 and 92 should be added to without greatly effecting the overall enumeration of federal and provincial powers:

1. A precise definition of the Peace, Order and Good Government clause in which the Federal Government would be given exclusive priority in matters pertaining to the economic welfare of the country in time of economic crisis.

2. The addition of a sentence to the effect of "In the time of economic recession, the Federal Government has supreme power" be added in reference to clauses 2-Trade and Commerce, 2A-Unemployment Insurance, 3-The raising of money by any mode or system of taxation in Section 91.

3. To prevent legal and constitutional conflict the addition of the above sentence to clause 16 of Section 92.

4. We do recognize that Canada is a federation and therefore we recommend the addition of a specific clause to Section 92 that would state that these powers of economic control can be granted to the Federal Government at that time when the country is suffering from an economic crisis. When the economy is once again stabilized, the powers of each governing authority be returned to its original status.

First of all in order to invoke the proposed legislation it would require that there be a two-thirds majority in the House. This would mean that the Prime Minister and his Cabinet may propose the invocation of the penalties to the House but the Commission would have the ultimate authority of imposition. Due to the fact that this legislation is of national concern we have given this power to the Commission and not to the Courts.

It is beyond the scope of this brief to state specific legislation for infractions. In regards to wage and price control if a government appointed committee of House members determines that an infraction of the rules has occurred it shall proceed by presenting its findings to the entire House which will then decide the severity of penalties and impose them.

pour introduire les mesures législatives en vue de la régularisation, à la Chambre des communes.

En cas de crise économique, la Commission devrait avoir le pouvoir de réglementer les salaires et les prix dans les domaines où il lui semble que des mesures de ce genre pourraient brider la crise. Au cours d'une période de ce genre, toute modification proposée des salaires ou des prix serait assujettie à une revision de la Commission et ne pourrait être exécutée que si elle était autorisée par icelle.

En cas de crise économique, nous estimons qu'il est nécessaire qu'un organisme central du gouvernement ait le pouvoir nécessaire pour mobiliser toutes les forces propres à restituer la santé de l'économie. En ce moment, il est très difficile pour le gouvernement fédéral de ce faire, parce qu'il lui faut mettre en application la loi des mesures de guerre ou encore introduire des mesures législatives spéciales.

Aussi, à l'effet de donner une plus grande souplesse aux pouvoirs qu'exerce le gouvernement fédéral en cas de crise économique, nous estimons qu'un certain nombre de clauses dans les articles 91 et 92, devraient être ajoutées, clauses qui ne toucheraient pas pour autant la portée générale des pouvoirs fédéraux et provinciaux:

1. Une définition catégorique de l'Ordre de la paix et du Bon gouvernement en vertu de laquelle le gouvernement fédéral serait revêtu d'une priorité en matière de bien-être économique du pays en cas de crise.

2. L'addition d'une phrase à l'effet que «En cas de récession économique, le gouvernement fédéral a le pouvoir suprême» soit ajouté en rapport avec les clauses 2—Commerce, 2A—Assurance-chômage, 3—La perception d'argent par toute façon ou système d'impôt dans l'article 91.

3. Prévenir les conflits légaux et constitutionnels par addition de la phrase pré-citée à la clause 16 de l'article 92.

4. Nous convenons que le Canada est une fédération et, partant, nous recommandons qu'il soit ajouté une clause spécifique à l'article 92 qui expose le fait que ces pouvoirs de contrôle économique puissent être conférés au gouvernement fédéral en temps de crise. Quand, à nouveau, l'économie sera stabilisée, ces pouvoirs seront restitués à leur source initiale.

En vue tout d'abord d'invoquer les mesures législatives proposées, il faudrait le consentement des deux-tiers de la Chambre. Ce qui veut dire que le premier ministre et son cabinet peut proposer qu'on ait recours aux sanctions à la Chambre mais que la Commission pourra avoir le dernier mot quant à l'application de ces sanctions. Vue que ces mesures législatives sont de nature plutôt nationale, nous avons conféré ces pouvoirs à la Commission et non pas au tribunal.

Il n'est pas de notre compétence de déterminer ici les mesures législatives qui s'appliquent aux infractions. Pour ce qui est du contrôle des prix et des salaires, si un comité nommé par le gouvernement parmi les membres de la Chambre précise qu'une infraction des règlements s'est produite, il procédera en la matière par la soumission de la preuve à la Chambre réunie en assemblée plénière qui, à son tour, décidera de la gravité des peines qu'elle doit imposer.

APPENDIX "F"

Reform of the Senate

We propose to reform the Senate through direct amendment of the British North America Act. The Senate has been by no means a useless body; however, we feel that the cost burden of the Senate is not justified. Our proposals for reformation deal only with the body of the Senate and not its powers.

The reform of the individual sections of the British North America Act concerning the Senate are as follows:

21) The Senate shall, subject to the provisions of this act, consist of forty members who shall be styled Senators.

22) In relation to the constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of ten divisions with each province deemed a division. Each province shall be equally represented by four Senators.

23) The qualification of a Senator shall be as follows: He shall be either a natural born citizen of Canada or naturalized by an act of the Parliament of Canada.

26) Appropriate changes made in the wording of these sections pertaining to the number of divisions.

28) The number of Senators shall not at any time exceed forty.

29) (1) Subject to subsection (2), a Senator shall, subject to the provisions of this act, hold his place in the Senate for life. (2) A Senator who is summoned to the Senate after the coming into force of this subsection shall, subject to this act, hold his place in the Senate until he attains the age of sixty-five years.

35) Until the Parliament of Canada otherwise provides, the presence of at least twenty-one Senators, including the speaker, shall be necessary to constitute a meeting of the Senate for the exercise of its powers.

The above amendments are an attempt to decrease the cost of this constitutional body and restore its original purpose of equal representation throughout Canada.

Blaine Ellis
A. G. Barbour
Ron Bilboe
Brian Borgford

APPENDICE «F»

La réforme du Sénat

Nous proposons de procéder à la réforme du Sénat par le truchement d'amendements à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le Sénat n'a jamais été un organisme inutile, mais nous croyons toutefois non justifiée la charge financière qu'il représente. Nos propositions de réforme ne touchent que l'organisme comme tel et non ses pouvoirs.

Voici les modifications proposées aux divers articles de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui touchent le Sénat:

1) Sous réserve des dispositions du présent acte, le Sénat se composera de quarante membres, qui seront appelés sénateurs.

2) En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre dix divisions, chaque province étant considérée comme une division. Chaque province sera représentée également par quatre sénateurs.

23) Les qualités requises d'un sénateur seront les suivantes: Il devra être citoyen canadien de naissance ou naturalisé par acte du Parlement du Canada.

26 et 27) Les modifications pertinentes du libellé de ces articles en ce qui touche le nombre de divisions.

28) Le nombre des sénateurs ne devra, en aucun temps, excéder quarante.

29) (1) Sous réserve du paragraphe (2), un sénateur occupe sa place au Sénat sa vie durant, sauf les dispositions de la présente loi. (2) Un sénateur qui est nommé au Sénat après l'entrée en vigueur du présent paragraphe occupe sa place au Sénat, sous réserve de la présente loi, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-cinq ans.

35) Jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins vingt et un sénateurs, y compris le Président, sera nécessaire pour constituer une réunion du Sénat dans l'exercice de ses fonctions.

Les propositions susmentionnées sont une tentative visant à réduire le coût de cet organisme constitutionnel et à reprendre son objectif premier de représentativité égale au travers du Canada.

Blaine Ellis
A. G. Barbour
Ron Bilboe
Brian Borgford

APPENDIX "G"

Recommendations Concerning Revision of
Section 93 of The B.N.A. Act.Brief Prepared for Presentation
to the Joint Parliamentary
Committee

by

Brian Beresh and
Cleve Mallor(University of Saskatchewan, Regina Campus,
Division of Political Science)

As students on the campus in this city, we consider the handling of educational facilities and education programs as being of utmost importance. As political science students we question that part of the constitution which involves education which, is stipulated as *intra vires* the provincial governments. There are several revisions which should be made in Section 93.

I. In Section 93 the word "education" is not properly defined by modern-day standards. The preamble includes the phrase "may exclusively make laws in relation to education". The modern usage of the word "education" implicates not only a system of schools and universities, but also now includes such conventions as television, church ethics, radio, and newspapers. This implicates that the provinces under this exclusive right could possibly pass laws which could lead to infringement on federal rights.

2. Clause 2 of this section does not provide for any rights or privileges, which any class of persons may have acquired after the union. This clause should include an extension similar to: "... and these same rights, as established by provincial legislation, are extended to any class of persons formed, gathered, or landed after the union." We see this as a very necessary step in the preservation of the rights of minorities involved in Canadian education.

Clause 3

3. In this clause we question the use of the word "minority". What if the class of persons involved are not a minority; then can no appeal be made? Possibly a phrase such as "the aforementioned class of persons" would be a viable substitution. This is necessary because, in several areas, groups are a majority.

4. Because of the vague wording of clause 4 (ie), the use of the word "seems", the federal government has the power to intervene in provincial education matters at will. This clause also leaves the exclusive right of defining "remedial" to the federal government. We feel that more specifications should be placed on when the federal government can intervene in educational matters. If this is not done, then the provinces will lose the autonomy that they now have in this field.

5. In general Section 93 does not deal at all with language rights with regards to education. Today lan-

APPENDICE «G»

Récommandations en vue de la révision de l'article 93 de
l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.
Mémoire présenté au Comité Parlementaire mixte par
Brian Beresh et Cleve Mallor
(Université de la Saskatchewan, Campus Regina, Division
des Sciences politiques)

En temps qu'étudiants du campus dans cette ville, nous considérons que le fonctionnement des installations d'enseignement et les programmes d'éducation sont de la plus haute importance. En temps qu'étudiants en science politique, nous contestons la partie de la constitution qui traite de l'éducation, domaine qui y est indiqué comme étant de compétence provinciale. L'article 93 devrait faire l'objet de plusieurs modifications.

1. Le terme «éducation», qui figure à l'article 93, n'est pas conforme aux concepts des termes modernes. On retrouve dans le préambule la phrase «la législature pourra exclusivement légiférer sur l'éducation». Dans le contexte moderne, le terme «éducation» embrasse non seulement un système d'écoles et d'universités, mais aussi la réalité telle que la télévision, la morale religieuse, la radio et les journaux. Il découle de ce droit exclusif que les provinces pourraient adopter des lois qui pourraient conduire à empiètement sur les droits fédéraux.

2. Le paragraphe (a) de cet article ne tient nullement compte des droits ou privilèges qu'une classe quelconque de personnes auraient pu acquérir après l'union. Ce paragraphe devrait comporter une adjonction semblable à la suivante: "... et ces mêmes droits, tels qu'ils ont été établis en vertu des lois provinciales, sont étendus à toute classe de personne formée, réunie ou établie après l'union". Nous considérons cette mesure comme étant essentielle dans le contexte de la préservation des droits des minorités en matière d'éducation au Canada.

Article 3

3. Nous ne sommes pas d'accord avec l'emploi du terme «minorité» dans ce paragraphe. Que ce passe-t-il si la classe de personnes n'est pas une minorité? Il ne peut y avoir aucun appel? Un bout de phrase du genre «la classe susmentionnée de personnes» pourrait être une substitution valable. Cette modification est rendue nécessaire parce que, dans plusieurs régions, le groupe constitue une majorité.

4. Par suite du libellé imprécis du paragraphe 4(c) soit l'emploi du terme «aura jugée» le gouvernement fédéral a le pouvoir d'intervenir à sa guise dans les questions d'éducation provinciale. Ce paragraphe accorde également au gouvernement fédéral le droit exclusif de définir le terme «réparatrices». Nous croyons que les conditions en vertu desquelles le gouvernement fédéral pourrait intervenir dans les questions d'éducation devraient être plus précises. A défaut de telles précisions, les provinces perdront alors l'autonomie dont elles jouissent actuellement dans ce domaine.

5. En général, l'article 93 ne traite aucunement des droits linguistiques concernant l'éducation. De nos jours,

guage rights are as important as are the rights of religion. We feel that a clause must be inserted into this section to deal substantially with language rights in education. This is quite important because the preservation of a language is a major step in the preservation of a minority's or majority's culture and identity. It is also necessary to implement such an act in order to allay the ever-growing dissent among certain language groups.

6. We also feel that stabilization of the grade system in Canada is very necessary in order to facilitate the continuous migration of Canadians from one province to another because of job transfers, unemployment, poor health, and a host of other reasons. We highly recommend this stabilization in the grade systems of high schools and public schools. This is necessary because, more people than ever before are moving from one province to another, it would add more unity and aid in co-operation between interprovincial schools, and above all because it will reduce the student's confusion and save him or her the time of upgrading or "skipping" years of education. It would certainly add nation-wide balance to these levels of education.

These are our recommendations for change in the area of education in the British North America Act.

les droits linguistiques sont aussi importants que les droits religieux. Nous croyons que cet article devrait comporter un paragraphe qui traiterait spécifiquement des droits linguistiques en matière d'éducation. Ce point est très important parce que la préservation d'une langue est essentielle à la préservation de la culture et de l'identité d'une minorité ou d'une majorité. Il est également nécessaire d'adopter une loi pour apaiser le ressentiment au sein de certains groupes linguistiques.

6. Nous croyons également que la stabilisation du système scolaire au Canada est absolument nécessaire et faciliterait le déplacement continu de canadiens d'une province à une autre par suite de mutation, du chômage, d'un mauvais état de santé et de nombreuses autres raisons. Nous recommandons fortement la stabilisation des systèmes de classes dans les écoles secondaires et dans les écoles publiques. Il est nécessaire parce plus de personnes que jamais passent d'une province à une autre, parce qu'elles raffermiraient et renforceraient encore plus la collaboration entre les écoles interprovinciales et surtout parce qu'elles réduiraient la confusion une économie chez les étudiants et qu'elles leurs permettraient de réaliser une économie de temps de recyclage ou de «sau-tage» d'années d'études. Elles équilibreraient certainement les niveaux d'instruction à l'étendue du pays.

Telles sont les modifications que nous recommandons d'apporter à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans le domaine de l'éducation.

APPENDIX "H"

Proposal of Amendments to the British North America Act by D. Humphries

Electoral Boundaries

Federal and provincial electoral boundary commissions shall be established. The express purpose of these commissions is the establishment of electoral districts on the basis of equal population in each district, plus or minus two per cent, in accordance with the latest federal census.

The federal government and each provincial government shall have a commission that is appointed by the people's elected representatives. The commission shall be composed of twelve members, six from the government side and six from the opposition side. A chairman shall be selected by the commission from outside the commission. The chairman shall not have a vote.

Gerrymander shall be defined as the changing of electoral districts in such a way as to bring unequal representation by population and/or the influencing of an election in the favour of a particular political party or candidate. Gerrymander shall bring a minimum jail sentence of five years in a federal penitentiary and a fine of not less than \$5,000 upon those directly or indirectly involved. There shall be no probation or suspended sentence.

The recent Quebec provincial election and the electoral boundary revisions in Saskatchewan have pointed out the fact that the concept of "one man, one vote" does not exist in Canada today. The above concept is one of the cornerstones of Liberal-Democracy. The behaviour of certain politicians in this regard has left little doubt in our minds as to their integrity. It would seem that their only interest is to stay in power, by any means possible. Therefore, to restore representative government we move this amendment.

Also, as we believe that gerrymander is a criminal activity and that criminal activities across Canada are rapidly increasing to a point where they constitute a major threat to society, we believe that firmly applied justice must be exerted to stem this anarchical wave of crime. It is for this reason that we propose the penalties, which would be part of the fabric of our constitution. This procedure would ensure that no simple, irresponsible Act of Parliament would carry us back to the present undesirable position in which we are held today.

Amending Procedure

This Act shall be amended in the following manner:

1. The proposed amendment shall be submitted to the Parliament of Canada by (a) the government of a province of Canada, (b) the territorial council of a territory of Canada, or (c) any member of the Senate or the House of Commons,

2. The amendment must be passed by the Parliament of Canada,

3. A national referendum must be held to approve the amendment; each province shall have the equivalent of one vote, each territory shall have the equivalent of one-half a vote; allotment of each province's or territory's vote shall be decided by a simple majority in the

APPENDICE «H»

Proposition d'amendements à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique
par D. Humphries

Limites des circonscriptions électorales

Les gouvernements fédéral et provinciaux créeront des commissions sur les limites des circonscriptions électorales. Le but premier de ces commissions est de créer des circonscriptions électorales en se basant sur le dernier recensement fédéral; chaque circonscription aurait, à deux pour-cent près, le même nombre d'habitants.

Le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux devront avoir une commission, nommée par des représentants que le peuple aura élus. La Commission sera composée de douze membres: six représenteront le gouvernement et six représenteront l'opposition. Elle se choisira un président qui n'aura pas droit de vote; les membres de la commission ne pourront accéder à ce poste.

Le truchage électoral sera ainsi défini: la modification des circonscriptions électorales de façon à fausser la représentation et à favoriser un candidat ou un parti politique. Quiconque sera reconnu coupable d'une telle pratique sera passible d'une sentence d'au moins cinq ans dans un pénitencier fédéral et quiconque aura été mêlé directement ou indirectement à l'affaire sera passible d'une amende d'au moins \$5,000. Il n'y aura aucun sursis.

La dernière élection provinciale au Québec et l'étude des circonscriptions électorales en Saskatchewan ont démontré que l'idée «d'une personne, un vote» n'existe pas au Canada. C'est pourtant ce sur quoi est fondée la démocratie libérale. A cet effet, le comportement de plusieurs politiciens nous laisse douter de leur intégrité. Leur seul intérêt semble de vouloir demeurer au pouvoir quels que soient les moyens qu'ils aient à employer. Nous proposons cet amendement afin d'avoir de nouveau un gouvernement représentatif.

De plus, nous croyons que le truchage électoral est une activité criminelle et que ce genre d'activité est tellement fréquent au Canada qu'il menace la société; il faut être ferme et mettre un terme à cette anarchie. C'est pourquoi nous proposons des punitions qui feraient partie de notre constitution. Cette façon de procéder nous assurerait qu'aucune loi adoptée par le Parlement, quelles que soient les circonstances, nous amène à cette position indésirable que nous connaissons présentement.

Procédure d'Amendement

La loi devrait être amendée comme il suit:

1. L'amendement proposé doit être soumis au Parlement du Canada par a) le gouvernement d'une province du Canada, b) le Conseil territorial d'un territoire du Canada, ou c) un membre du Sénat ou de la Chambre des communes;

2. L'amendement doit être adopté par le Parlement du Canada;

3. Un référendum national doit être tenu pour approuver l'amendement; chaque province doit avoir l'équivalent d'un vote, chaque territoire doit avoir l'équivalent d'un demi vote; l'attribution du vote de chaque province doit être décidé par une majorité en référendum; l'approba-

referendum; approval of the amendment shall be decided by simple majority of the province's and territory's vote,

4. A tie shall be deemed as a negative vote on the proposed amendment.

As there is no provision for amendment in the British North America Act, one of the most crucial clauses of any revision of the Act would be the insertion of an amending procedure.

We believe that our proposed amending procedure is one that emphasizes the true concept of democracy, that is the people's control over their so-called elected representatives.

The reasoning behind the one vote is obvious, to make sure that the provinces with the greatest population will be able to push an amendment through.

tion de l'amendement doit être décidé par une simple majorité du vote de la province et du territoire;

4. Toute égalité sera considéré comme un vote contre l'amendement proposé.

Comme il n'y a pas de disposition prévoyant des amendements dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il serait très important d'inclure dans la loi une procédure d'amendement.

A notre avis, la procédure d'amendement que nous proposons met en lumière la véritable signification du mot démocratie, c'est-à-dire l'influence du peuple sur les représentants qu'il a élus.

S'il n'y a qu'un seul vote, il est clair que les provinces dont la population est la plus élevée pourront faire adopter l'amendement.

APPENDIX "I"

A brief submitted to the Special Joint Committee on the Constitution of Canada calling for the incorporation of the Supreme Court Act, into the British North America Act, and subsequent to this some fundamental changes in the Supreme Court.

Within the British North America Act, there is made provision, under section 101 of the heading "Judicature," for the implementation of a general Canadian court of appeal:

The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

However, we must note that while provision is made for such a court, the tribunal resulting from this legislation did not fall within the boundaries of the Canadian constitution. The Supreme Court was established by a federal statute, the Supreme Court Act, in 1875, over much opposition, and by an amendment to that same Act, became on December 23, 1949, the ultimate appeal court for Canadians.

The fact that this court was federally constituted has contributed greatly to a feeling that the Supreme Court does not approach the security and freedom from pressure which was enjoyed by its predecessor, the Judicial Committee of the Privy Council.

This means that in some ways the Supreme Court can be considered a court of the federal government, its reason for existence being construed to be to correct particular federal weaknesses. Not only is the Supreme Court established by a federal statute, but by the same process, a legislative act, its form and responsibilities can be altered, in fact the federal Parliament could go so far as to abolish it.

However with regard to its federally-initiated beginnings, there exists more than this one problem. Besides being instituted by a federal act, its judges are selected by the Governor-in-Council, the Cabinet, which may also send to it any legislation it may wish to have analyzed with regard to its legality. Is it no wonder that there exists some hesitancy in regarding the Court as immune to pressure?

In the Report of the Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems, usually referred to as the Tremblay Report, it was stated that "judicial control must be independent of both the central government and the provinces." Can this be achieved as long as the members of the Supreme Court are selected solely by the Cabinet? We feel that within the Supreme Court Act, as we envisage it incorporated within the British North America Act, there should be made allowance for a new manner of recruiting judges to sit on the Court. This could possibly be done in consultation with the provinces which could have an equal say as to the selections; certainly, at least, their opinions must be consulted.

APPENDICE «I»

Voici un mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada demandant l'intégration de la Loi sur la Cour suprême dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Des changements fondamentaux à la structure de la Cour suprême en découleront.

Dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, il y a une disposition, en vertu de l'article 101 portant sur le «système judiciaire», qui prévoit l'organisation d'une cour général d'appel pour le Canada:

Nonobstant toute disposition du présent acte, le Parlement du Canada pourra, à l'occasion, pourvoir à l'institution, au maintien et à l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada, ainsi qu'à l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada.

Cependant, nous devons prendre note que, tout en établissant une disposition pour une telle cour, le tribunal formé à la suite de cette loi ne relevait pas du texte de la Constitution du Canada. Une loi fédérale de 1875, appelée la Loi sur la Cour suprême, qui a suscité beaucoup d'opposition, a institué la Cour suprême. Après un amendement, adopté le 23 décembre 1949, celle-ci est devenue la cour de dernière instance pour les Canadiens.

Le fait que cette cour soit de juridiction fédérale a contribué, dans une large mesure à promouvoir le sentiment que la Cour suprême ne possède pas la sécurité et la liberté d'expression dont jouissait son prédécesseur, le Comité judiciaire du Conseil privé.

Ce fait laisse entendre qu'on peut considérer la Cour suprême comme une cour du Gouvernement fédéral, la raison de son existence étant de corriger certaines faiblesses du Fédéral. Le Gouvernement fédéral a non seulement établi la Cour suprême au moyen d'une loi, mais peut, par le même moyen, changer sa structure et ses responsabilités, même aller jusqu'à l'abolir.

Cependant, si l'on tient compte de ses antécédents fédéraux, il y a plus d'un problème en cause. En plus d'être une institution fédérale, ses juges sont choisis par le Gouverneur en Conseil, le Cabinet, qui peut aussi lui confier tout projet de loi qu'il désire, pour en analyser la légalité. Il ne faut donc pas s'étonner qu'on hésite à considérer la Cour suprême exempte de pressions.

Dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, cité habituellement sous le nom de rapport Tremblay, il est dit que le «pouvoir judiciaire doit être indépendant et du Gouvernement central et du gouvernement des provinces». Ce souhait peut-il se réaliser tant et aussi longtemps que les membres de la Cour suprême seront nommés par le Cabinet et par lui seul? Nous croyons, en vertu de la Loi sur la Cour suprême, intégrée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme nous le proposons, qu'il faudrait y insérer des dispositions concernant des nouveaux procédés de recrutement des juges qui siègeront à la Cour. Pour ce faire, on pourrait consulter les provinces et leur accorder une voix égale au chapitre lors du choix des juges. Certainement, on devrait au moins les consulter.

One suggestion may be that the Supreme Court judges be chosen from the Superior Courts of each province, with the federal government selecting additional candidates. Possibly the Court could be enlarged to fifteen members, of which five judges would be from Quebec. However, if some feel that this is not realistic, and think that the composition of the Supreme Court must more faithfully adhere to the racial-religious composition of our country, then judges could be elected by a bi-national Senate. Of course this first assumes that the Senate is representative of the different elements of our country.

As we have stated, there is a feeling among the provinces that they will not obtain an impartial audience before the Supreme Court of Canada. This is evidenced in their hesitancy in recognizing the validity of the judgment rendered by the Court in the matter of off-shore mineral rights. However, we cannot ignore that the harshest critic, and possibly the most justified, is the province of Quebec.

The feelings with which Quebec approached the Supreme Court Act were ones of hesitancy and distrust from the time of its implementation. French Canadians felt that the Supreme Court failed them in regard to its decision on the Manitoba School Laws of 1890. Even today Quebec is dissatisfied with the Supreme Court and the reasons for this unhappiness cannot be ignored. While it is true that three of the Supreme Court's nine judges are from Quebec (by virtue of the Supreme Court Act), there still remains the fact that when a case comes before the Court regarding the Quebec Civil Code, by custom, two of the five judges are English-speaking justices versed in common law. There has developed in Quebec a fear that the Court could split along French-English lines where English common-law judges outnumber French civil code judges by six to three, and that common law ideas might slowly creep into Quebec's Civil Code. And as we have seen in recent times, Quebec is attempting to insure the preservation of her culture, of which the "Code of Paris" is an integral part.

Therefore within the new status which should be accorded the Supreme Court, we believe that there must be an allowance made regarding the recognition of Quebec's special position within the Confederation. This could take several forms. What is certain is that there must be some sort of partition within the Court to judge Quebec cases. This could be accomplished by having the Supreme Court divided into separate sections or "wings", including a civil law section, a criminal law section, and a third dealing with constitutional matters. With regard to this last point, we feel that there could be instituted a constitutional court separate from the Supreme Court. In reference to Quebec, we suggest that matters dealing solely with Quebec civil code cases and other provincial civil matters should not be allowed to proceed further than the highest provincial courts. This would not change the fact that even where there is no recognized right of

Il a été proposé que les juges de la Cour suprême soient choisis parmi les magistrats des Cours supérieures de chaque province, tandis que le gouvernement fédéral choisirait des candidats supplémentaires. Le nombre de juges à la Cour suprême pourrait s'accroître ainsi de quinze membres, dont cinq juges seraient du Québec. Si toutefois, certains estiment que ce n'est pas là une solution réaliste, et que la composition du Banc de la Cour suprême doit refléter plus fidèlement la composition ethnique et religieuse de notre pays, alors les juges pourraient être nommés par un Sénat binational. Naturellement, cela suppose au préalable que le Sénat soit représentatif des différents éléments de notre pays.

Comme nous l'avons déclaré, les provinces ont tendance à croire qu'elle n'obtiendront pas une audience impartiale auprès de la Cour suprême du Canada. Ce sentiment est manifeste, comme en témoigne leur hésitation à reconnaître la validité du jugement rendu dans la cause sur les droits extra-territoriaux en ressources minérales. Nous ne pouvons pas feindre d'ignorer que les critiques les plus sévères et peut-être les plus justifiées proviennent de la province de Québec.

Le Québec a manifesté à l'endroit de la Loi sur la Cour suprême, des sentiments d'hésitation et de méfiance dès l'époque de sa mise en vigueur. Les Canadiens-français estiment que la Cour suprême a manqué à ses engagements envers eux, en ce qui a trait au jugement qu'elle a rendu sur les lois scolaires au Manitoba en 1890. Même à l'heure actuelle, le Québec n'est pas satisfait des décisions de la Cour suprême et les raisons sous-jacentes à ce malaise ne peuvent pas être méconnues. Bien qu'il soit vrai que trois des neuf juges de la Cour suprême soient originaires du Québec, en vertu de la Loi sur la Cour suprême, il n'en demeure pas moins que lorsqu'une cause est portée devant la Cour au sujet du Code civil de la province de Québec, par tradition, deux des cinq juges sont de langue anglaise et donc versés dans la *Common Law*. On craint de plus en plus au Québec que les jugements de la Cour témoignent de la partialité des juges selon l'origine française ou anglaise de ceux-ci, lorsque le nombre de juges de langue anglaise, versés en *Common Law*, dépasse de six à trois celui des juges de langue française, versés en Code civil, et que les principes du *Common Law* puissent lentement prendre place insidieusement au sein même du Code Civil de Québec. Comme nous l'avons constaté, récemment, le Québec essaie d'assurer la survivance de sa culture, dont le «Code de Paris» forme une partie intégrante.

Par conséquent, dans le cadre du nouveau statut qui devrait être accordé à la Cour suprême, nous croyons que nous devrions tenir compte et reconnaître le statut spécial du Québec au sein de la Confédération, ce qui pourrait prendre plusieurs formes. Ce qui est certain c'est qu'il doit y avoir une sorte de partage des responsabilités au sein même de la Cour afin que l'on juge à part les causes provenant du Québec. On pourrait réaliser cet objectif en divisant la Cour suprême en deux sections ou «ailes» distinctes, y compris une section de droit civil, une section de droit criminel et une troisième traitant de droit constitutionnel. En ce qui a trait à cette dernière, nous estimons que l'on devrait instituer une Cour constitutionnelle distincte de la Cour suprême. En ce qui concerne le Québec, nous estimons que les causes qui relèvent uniquement du Code civil de Québec ainsi que les autres causes civiles provinciales devraient pouvoir être portées en plus haute instance qu'au niveau des Cours

appeal to the Supreme Court, it may decide to allow parties to bring their litigation before it. If appeals from Quebec regarding their Civil Code are to continue, it should be arranged that the judges appointed from Quebec must need always be unanimous in any decision rendered.

In conclusion we find that the greatest impediment to the acceptance of the Supreme Court as a final court of appeal for all Canadians is that it has not been fully accepted as an impartial tribunal, free from external pressures. We feel that this can be remedied by providing for and guaranteeing the fundamental legality of the Supreme Court within our basic constitutional document. At the moment, one level of government pays for and appoints all the members of the Court; this must be altered to allow both the federal and provincial governments to share this task. Finally some method of satisfying Quebec must be found regarding the acknowledgement of its unique Civil Code. Possibly this can be done by splitting the jurisdiction of the court, allowing a separate section to judge Civil Code matters, at the same time forming a distinct Constitutional Court, such as exists in Austria, Yugoslavia, and Italy. Whatever the final restructuring of the Court, we must make our final appeal court more representative of provincial and racial feelings.

D. G. Bobbitt
F. J. Luchinski

supérieures provinciales. Rien n'empêche que, même lorsqu'il n'y a aucun droit d'interjeter appel à la Cour suprême, on puisse alors permettre aux parties de porter leurs griefs devant cette Cour. Si le Québec doit continuer d'avoir le droit d'interjeter appel dans des causes qui relèvent du Code civil, on devrait faire en sorte que les juges du Québec soient toujours unanimes dans tous leurs jugements.

En conclusion, nous estimons que le plus grand obstacle à ce que la Cour suprême soit reconnue comme la Cour d'appel de dernière instance pour tous les Canadiens, est que cette Cour n'a pas été reconnue comme un tribunal impartial, libre de toute pression provenant de l'extérieur. Nous estimons que nous pouvons remédier à la situation en accordant et en garantissant à la Cour suprême un caractère juridique au sein même de notre document fondamental sur la Constitution. A l'heure actuelle, un seul niveau de gouvernement nomme et paye tous les membres de la Cour; cette situation doit être modifiée, afin de permettre tant au gouvernement fédéral, qu'aux gouvernements provinciaux, de se partager cette tâche. Finalement, on doit élaborer quelque façon de satisfaire aux demandes légitimes du Québec, en vue de reconnaître la validité de son Code civil, qui est unique en son genre. Ce projet pourrait être réalisé en divisant la juridiction de la Cour de façon à permettre à une section distincte de juger les causes qui relèvent du Code civil, tout en instituant par ailleurs, une Cour constitutionnelle distincte, comme il en existe en Autriche, en Yougoslavie et en Italie. Quelle que soit la restructuration finale apportée à la Cour suprême, nous devons faire en sorte que la Cour d'appel de dernière instance au pays reflète davantage et mieux les sentiments provinciaux et raciaux.

D. G. Bobbitt
F. J. Luchinski

APPENDIX "J"

The British North America Act

Executive Powers:

In the functioning system of Canadian government there is generally a break between functions of a ceremonial nature and those of a government nature.

At the present time the Prime Minister is responsible for the administration of power in federal Canada while the Governor General, in the name of the Queen, has ceremonial responsibility.

This procedure is undoubtedly good as the Prime Minister is thus free to spend his time on the more important administrative aspects of government.

The actuality of Canadian government then is thus directly contradicted by sections nine through sixteen of the British North America Act.

There are advantages to this form of system where a constitution is so loosely interpreted in that it is not always necessary to go through the difficulties of constitutional amendment to change simple procedural practices in government.

Nonetheless, these clauses are still undoubtedly anachronistic in that they leave complete theoretical legal control of Canada in the hands of a foreign nation. In light of the growing sense of Canadian identity, sections nine through sixteen then undoubtedly serve no rational purpose and should be changed, not so much for the sake of change, but to bring them up to date with present Canadian realities.

The most effective way to remove the theoretical control from the hands of the Queen of England would be simply to delete sections.

The ceremonial functions served by the Governor General could still be maintained in some fashion in the name of the Queen of England who is undoubtedly held in high regard by a large number of Canadians. If this ceased to be the case, the function would still be served by a man appointed to the position and bearing the title of President or some such equally pompous label.

More important though is that not only in practice, but in theory the power of the government of Canada must come from the Canadian people.

It would undoubtedly be possible for constitutional scholars to create seven new clauses which would maintain the queen in her ceremonial role as a respected Canadian institution while placing the procedural control of the federal government in the hands of the Prime Minister and Cabinet through the Canadian people.

It should also be equally possible to write these new clauses in such a manner as to preserve the constitutional

APPENDICE «J»

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique

Les pouvoirs exécutifs:

Dans le cadre du système du gouvernement canadien, il y a généralement scission entre les fonctions concernant le cérémonial et celles concernant le gouvernement.

A l'heure actuelle, le premier ministre a la charge de l'administration du pouvoir, dans le cadre du gouvernement fédéral du Canada, alors que le gouverneur-général a mandat, au nom de la Reine, de s'occuper de cérémonies.

Cette procédure est sans aucun doute variable car elle permet au premier ministre de consacrer son temps aux fonctions administratives du gouvernement les plus importantes.

Cette situation de fait du gouvernement canadien est donc directement en contradiction avec les articles 9 à 16 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Ce genre de système, qui permet d'interpréter avec tant de latitude la constitution, présente certains avantages en ce sens qu'il n'y a pas toujours besoin de recourir aux difficultés qui consistent à utiliser une modification constitutionnelle pour procéder à une modification des pratiques de procédures simples du gouvernement.

Néanmoins, ces articles ne restent pas moins des anachronismes en ce sens que, théoriquement, l'entier contrôle au point de vue légal du Canada reste entre les mains d'une nation étrangère. Dans l'optique de cette conscience, de plus en plus aigüe de l'identité canadienne, les articles 9 à 16 n'ont, certainement, aucune raison logique d'exister et devraient être modifiés, non pour l'amour de la modification, mais pour les ajuster à la situation qui existe en fait au Canada à l'heure actuelle.

La façon la plus efficace de retirer ce contrôle théorique des mains de la Reine d'Angleterre serait simplement de supprimer ces articles.

Les fonctions concernant le cérémonial que détient le gouverneur-général pourraient être maintenues et détachées de quelque façon au nom de la Reine d'Angleterre, qui reste, très certainement, fort honorée par un grand nombre de Canadiens. Si telle situation ne pouvait être maintenue, ces fonctions pourraient toujours être remplies par une personne nommée au poste et portant le titre de président ou quelque autre titre également honorifique.

Il y a une autre considération qui revête encore plus d'importance c'est que non seulement en pratique, mais en théorie, le pouvoir du gouvernement du Canada doit émaner du peuple canadien.

Il n'y a pas de doute que des savants en matière constitutionnelle pourraient créer, imaginer ces nouveaux articles qui laisseraient entre les mains de la Reine ces fonctions concernant le cérémonial, à titre d'institution canadienne respectée, et qui d'autre part mettraient entre les mains du premier ministre et du Cabinet, par l'entremise du peuple canadien, le contrôle au point de vue procédure du gouvernement fédéral.

Il serait aussi possible de rédiger ces nouveaux articles de telle façon qu'ils respecteraient cette ambiguïté cons-

ambiguity which allows our government to work as it does, while stating where the seat of Canadian federal and provincial power lies in a manner that is theoretically closer to reality.

Keith A. Reynolds

titutionnelle qui permet à notre gouvernement de fonctionner tel qu'il le fait, tout en définissant, d'une façon théoriquement plus près des faits de la réalité, le siège du pouvoir fédéral et provincial au Canada.

Keith A. Reynolds.

APPENDIX "K"

Brief Submitted to Parliamentary
Committee on the Constitution
Re : Treaty Making Power

(Section 132, British North America Act)

By:

Frank Dorsch
Don Herperger
Bob Kowalchuk

Treaty Obligations Section 132. B.N.A. Act (amended)

The Parliament and Government of Canada shall have exclusive rights concerning the formulation, ratification, and fulfillment of the obligations of Canada in any treaty or agreement drawn up between the Government of Canada and a foreign Nation.

The Exclusive Federal powers of ratification of treaties and agreements are subject to the following:

1. For the ratification of any treaty or agreement made in relation to any matter coming within any of the classes of subjects enumerated in section 92 or 93 of the British North America Act, it is herewith required that;

(a) the Federal government shall be exclusively responsible for all international relations concerning section 92 and section 93.

(b) the Federal government shall consult with the governments of the Provinces insofar as any treaty or agreement will affect section 92 and section 93.

(c) any delegation of Canada responsible for the formulation of treaties or agreements involving section 92 and section 93 will be a Federal delegation but it will represent Provincial interests to safeguard the constitutional rights of the Provinces.

2. All areas not covered in Section 92 and Section 93 of the BNA act are hereby considered to be within the jurisdiction of the Federal government and they are solely the responsibility of the Federal Government of Canada.

We feel that this section of the British North America Act is in obvious need of amendment. For some time now this section of the act has served no useful purpose. In 1867 when the act was passed Canada became a nation-colony of the British Empire. However, this situation does not, and has not existed since 1931, making this section obsolete. In 1931 the Statute of Westminster was signed by George V. Section 3 of this statute states, "It is hereby declared and enacted that the Parliament of a Dominion has full power to make laws having extra-territorial power." However, Section 7 of this act seemingly contradicts this by stating "nothing in this act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alternation of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder." In other words, Section 7 of the Statute of Westminster states that Section 3 of the same act cannot supercede Section 132 of the British North America Act. Thus, constitutionally, Canada has been without the safeguards and guid-

APPENDICE K

Mémoire présenté au Comité
Parlementaire de la Constitution

Objet: Pouvoir de signer des traités

(Article 132, Acte de l'Amérique du Nord britannique)

Par:

Frank Dorsch
Don Herperger
Bob Kowalchuk

Obligations découlant des traités Article 132, Acte de l'Amérique du Nord britannique (version modifiée)

Le Parlement et le gouvernement du Canada auront des droits exclusifs en ce qui concerne la formulation, la ratification et l'application des obligations que comportent pour le Canada tout traité signé ou toute entente conclue entre le gouvernement du Canada et un pays étranger.

Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de ratification et de signature de traités sont soumis aux articles suivants:

1. En vue de la ratification de tout traité signé ou de toute entente conclue entrant dans n'importe laquelle des catégories de sujets énumérés à l'article 92 ou 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il faut que:

a) le gouvernement fédéral détienne la responsabilité exclusive de toutes les relations internationales concernant l'article 92 et l'article 93.

b) le gouvernement fédéral consulte les gouvernements des provinces dans la mesure où le traité ou l'entente concernant l'article 92 et l'article 93.

c) toute délégation canadienne chargée de formuler les traités ou les ententes mettant en cause l'article 92 et l'article 93 soit une délégation fédérale, mais elle représentera les intérêts provinciaux afin de protéger les droits constitutionnels des provinces.

2. Il s'ensuit que toutes les questions dont ne tiennent compte ni l'article 92 ni l'article 93 sont de la compétence fédérale et qu'elles relèvent exclusivement du gouvernement fédéral du Canada.

A notre avis, une modification de cet article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique s'impose. Depuis quelques temps déjà, cet article n'a aucune utilité. L'adoption de cette loi en 1867 faisait du Canada une colonie de l'empire britannique. Comme il n'en n'est plus ainsi depuis 1931, l'article en question est désuet. En 1931, George V signe le Statut de Westminster. L'article 3 du Statut est le suivant: «Il est déclaré et décrété que le parlement d'un Dominion a plein pouvoir pour édicter des lois ayant une portée extra-territoriale». L'article 7 de la loi semble pourtant contredire cette déclaration: «Nulle disposition de la présente loi ne sera censée s'appliquer à l'abrogation ou la modification des Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1930, ou de tout arrêté pris, de toute règle établie ou de tout règlement rendu en vertu de ces lois.» En d'autres termes, selon l'article 7 du Statut de Westminster, l'article 3 de ce même statut ne peut placer l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ainsi, sur le plan cons-

ance necessary for a staple policy of negotiating international agreements and alliances. This is not to say that we are questioning the external policies of any federal government, rather we believe it is necessary to establish constitutional machinery for the formulation of international agreements.

In the eyes of the international community Canada is seen as a single, sovereign entity, and thus they feel that all international agreements with Canada should be made between their government and the government of Canada as the sole representative of the Canadian nation. Not only is this more internationally acceptable but, as well, is far more expedient.

Since Canada is a federation it is obvious that certain classes of subjects fall under the exclusive jurisdiction of either the federal or provincial governments. Although we feel that the power to ratify international treaties and agreements should rest with the federal government, we also feel that the federal government should not be able to infringe upon provincial rights merely by affixing her signature to an international agreement. It is imperative that when an agreement is to be drawn up between Canada and a foreign nation relating to classes of subjects solely under provincial jurisdiction by right of the constitution, the provinces be fully represented at all meetings concerning the formulation of such an agreement. Provincial agreement should also be necessary before the ratification of any agreement involving areas of provincial control. Although these particular agreements deal with areas under provincial control, for reasons listed above it is mandatory that the delegation represent Canada as a whole. Therefore, we feel it is necessary that a representative of the Department of External Affairs should be present to initial the agreement and to advise the delegation on normal foreign policy towards that nation.

With regards to all areas not covered in Section 92 and Section 93, which are therefore ultra vires provincial authority, the federal government has full responsibility and power of enactment. This is an obvious situation as these areas of authority are under federal jurisdiction within the British North America Act, so the federal government alone should deal with them in the sphere of international relations.

titutionnel, le Canada n'a jamais eu de sauvegardes ou de principes directeurs lui permettant de signer des accords internationaux et de suivre une politique stable dans ce domaine. Nous ne mettons pas en doute la politique extérieure d'un gouvernement fédéral, nous pensons simplement qu'il est nécessaire de mettre sur pied un système constitutionnel qui nous permettrait de formuler des accords internationaux.

Sur le plan international, le Canada est considéré comme une entité souveraine et les étrangers pensent que tous les accords internationaux avec le Canada devraient être passés entre leur gouvernement et le gouvernement canadien, seul représentant de la nation canadienne, ce qui est non seulement plus acceptable sur le plan international, mais en outre, plus pratique.

Puisque le Canada est une fédération, certains sujets relèvent exclusivement du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux. Nous croyons que c'est au gouvernement fédéral de ratifier les traités et les accords internationaux, comme il l'a toujours fait, mais néanmoins, le gouvernement fédéral ne devrait pas empiéter sur les droits des provinces en apposant simplement sa signature sur un accord international. Lorsqu'un accord doit intervenir entre le Canada et un pays étranger sur des sujets qui, constitutionnellement, relèvent strictement de la juridiction provinciale, il faut absolument que les provinces soient représentées à toutes les réunions au cours desquelles il est question de cet accord. De même, les provinces doivent donner leur accord pour qu'un traité concernant des questions du ressort provincial puisse être ratifié. Bien que ces accords aient trait à certains domaines relevant des provinces, il faut, comme nous l'avons expliqué plus haut, que la délégation représente l'ensemble du Canada. Par conséquent, il nous semble nécessaire qu'un représentant du ministère des Affaires extérieures soit présent pour les premières négociations et pour donner à la délégation des conseils sur la politique suivie à l'égard du pays étranger intéressé.

Le gouvernement fédéral a tous les pouvoirs dans les domaines qui ne sont pas abordés aux articles 92 et 93 et qui ne sont donc pas du ressort des provinces. C'est là un fait évident puisque ces questions relèvent du gouvernement fédéral aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et le gouvernement fédéral doit être le seul à s'en occuper à l'échelle internationale.

12

Issue No. 12

Tuesday, November 17, 1970, Regina,
Saskatchewan

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

Fascicule no 12

Le mardi 17 novembre 1970, Regina,
Saskatchewan

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron
Fergusson

Flynn
Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand
Breau
Brewin
Dinsdale
Forrestall
Fortin

Gibson
Gleave
Hogarth
Knowles (*Norfolk-
Haldimand*)
Lachance

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Giguère
Grosart

Langlois
Molgat
Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

MacEwan
Marceau
McNulty
McQuaid
Osler

Rock
Thomas (*Moncton*)
Whelan—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, November 17, 1970.
(15)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 10:07 a.m. in the Hotel Saskatchewan, Saskatchewan Suite, Regina, Saskatchewan. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Fergusson, Forsey and Yuzyk.—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Hogarth, Knowles (Norfolk-Haldimand), MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(10).

Also present: From the House of Commons: Mr. Burton.

The Joint Chairman introduced the first witness, Mr. D. A. McLeod, who read his brief into the record. A question period followed. During questioning, on the invitation of the Joint Chairman, Messrs. John H. Brockelbank and L. F. Bailey made statements from the floor. Upon conclusion of the question period, the Joint Chairman thanked Mr. McLeod.

The Joint Chairman introduced the second witness, Mr. René Rottiers who read his brief into the record and was then questioned. Later, the questioning of Mr. Rottiers being concluded, he was thanked and excused.

The Joint Chairman then introduced the third witness, the Honourable D. V. Heald, Q.C. Attorney General of the Province of Saskatchewan, who presented a brief on behalf of the Government of the Province of Saskatchewan. Mr. Heald read into the record part of his brief after which he was questioned. During the question period, on the invitation of the Joint Chairman, Messrs. John H. Brockelbank, D. A. McLeod and Tom Keyes, made statements from the floor. The questioning of Mr. Heald being concluded, the Joint Chairman thanked him for his valuable testimony.

The propositions contained in the brief submitted by the Honourable D. V. Heald, on behalf of the Government of the Province of Saskatchewan, not having been read into the record, are printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "L")

At 12:53 p.m. the Committee adjourned until later this day.

AFTERNOON MEETING

(16)

The Committee resumed at 1:55 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present: Same as at the morning sitting.

The Joint Chairman introduced the first witness, Mr. Frederick L. Dunbar, Solicitor with the Saskatchewan

23153-13

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 17 novembre 1970
(15)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit ce matin à 10 h 07 à l'hôtel Saskatchewan, suite Saskatchewan, Regina (Saskatchewan). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. les sénateurs Cameron, Forsey et Yuzyk.—(4).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Hogarth, Knowles (Norfolk-Haldimand), MacGuigan, Marceau et McQuaid.—(10).

Également présent: De la Chambre des communes: M. Burton, député.

Le coprésident présente le premier témoin, M. D. A. McLeod, et celui-ci fait lecture de son mémoire. Une période de questions suit. Au cours de cette période de questions, sur l'invitation du coprésident, MM. John H. Brockelbank et L. F. Bailey font des déclarations. A la fin de la période des questions, le coprésident remercie M. McLeod.

Le coprésident présente le deuxième témoin, M. René Rottiers, qui fait lecture de son mémoire et répond ensuite aux questions. La période de questions terminée, on remercie M. Rottiers et il se retire.

Le coprésident présente ensuite le troisième témoin, l'hon. D. V. Heald, c.r., procureur général de la province de Saskatchewan. Celui-ci présente un mémoire au nom du gouvernement de la Saskatchewan. M. Heald lit en partie son mémoire et il répond aux questions. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, MM. John H. Brockelbank, D. A. McLeod et Tom Keyes, font des déclarations. La période de questions terminée, le coprésident remercie M. Heald de son important témoignage.

Les propositions contenues dans le mémoire que l'honorable D. V. Heald a soumis au nom du gouvernement de la province de Saskatchewan n'étant pas insérées au dossier, elles sont imprimées en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «L»)

A 12 h 53 de l'après-midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à plus tard dans la journée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(16)

Le Comité reprend ses travaux à 1 h 55 de l'après-midi. Le coprésident M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents: Les mêmes que ce matin.

Le coprésident présente le premier témoin, M. Frederick L. Dunbar, sollicitateur de l'Association des syndicats

School Trustees Association. Mr. Dunbar made a statement after which he was questioned. Later, the questioning being concluded, the Joint Chairman thanked Mr. Dunbar and he was excused.

The brief submitted by the Saskatchewan School Trustees Association, not having been read into the record, is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "M")

The Joint Chairman introduced the second witness, Mrs. Sherrie Tutt, Secretary, Regina Single Parents Improvement Association, who made a statement after which she was questioned. Later, the questioning of the witness being concluded, she was thanked and excused.

The Joint Chairman then introduced the third and final witness, Mr. Christopher Lafontaine. Mr. Lafontaine made a statement after which he was questioned. Having answered all the questions put to him, Mr. Lafontaine was thanked by the Joint Chairman and excused.

The Joint Chairman thanked the witnesses and the members of the audience who had participated in these hearings.

At 2:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

d'école de la Saskatchewan. M. Dunbar fait une déclaration et répond aux questions. La période de questions terminée, le coprésident remercie M. Dunbar qui se retire.

Le mémoire soumis par l'Association des syndics d'école de la Saskatchewan n'ayant pas été lu, il est imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «M»).

Le coprésident présente le deuxième témoin, M^{me} Sherrie Tutt, secrétaire, *Regina Single Parents Improvement Association*. Celle-ci fait une déclaration et répond aux questions. La période de questions terminée, on la remercie et elle se retire.

Le coprésident présente ensuite le troisième et dernier témoin, M. Christopher Lafontaine. Celui-ci fait une déclaration et il répond aux questions. La période de questions terminée, le coprésident remercie M. Lafontaine et lui permet de se retirer.

Le coprésident remercie les témoins et les membres de leur participation aux séances.

A 2 h 55 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 17, 1970.

● 1010

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Ladies and gentlemen, we have a full agenda this morning so I think we should begin now without further delay. I will not go through the preamble of last evening again but I will introduce our first witness immediately.

He is Mr. D. A. McLeod of the City of Regina, presenting a brief on his own behalf. Mr. McLeod.

Mr. D. A. McLeod (City of Regina): Mr. Chairman, members of the House of Commons and members of the Senate, my brief or statement will be fairly short. A former speaker who presented a brief last night spoke on the same subject which proves it is of concern to us in Saskatchewan. As your advertisement said, you want to hear from ordinary people, not just the experts, I can assure you I am not an expert. You want to know what we think should be done, and what we think is wrong. As an ordinary person belonging to no political party or group my statement will have no fancy phrases. It is straightforward, in plain language and to the point. For that reason I expect it will raise a few eyebrows, not only of this Committee, but also of some of our more important people here in Saskatchewan. However, as the young people say, I am going to tell it as it is.

Mr. Chairman, first of all let me say that I think the formation of this Committee can be a very worthwhile project. I want to congratulate you and the other members of the Committee for giving the rank and file Canadians an opportunity to bring their problems before you. However, I do hope that the report of your findings will have some influence on the government in Ottawa.

Now that I have said this, I must also say that many of us who have presented briefs to previous committees and received their reports, their recommendations died after it was read and discussed in Parliament. I do hope your report will not meet the same fate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): So do we.

Mr. McLeod: The problems in each province will differ and I propose to talk mostly about the problems here in Saskatchewan.

I think if democracy is to survive, which we all hope it will, those in positions of authority will have to face up to the cold facts and become more receptive to the reasonable complaints—and I emphasize the word “reasonable”—of those who are disturbed by the selfishness and the abusiveness of some who now hold important positions in our society, and I include politicians among them.

We hear of professional groups who police their own members and I will grant you some of these professions are not doing a very good job, as John Munro the Minister of National Health and Welfare pointed out to his lawyer colleagues in Hamilton a short time ago. However, I think if ever a group of people needed a code of ethics and needed to police their members it is the politicians and I include all political parties, but particularly those who form the government.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 17 novembre 1970

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous allons commencer la séance. Mesdames et messieurs, nous avons un grand nombre de témoins ce matin. Nous commencerons immédiatement, par conséquent. Je ne répéterai pas le préambule d'hier soir, je vous présente le premier témoin.

Il s'agit de monsieur D. A. McLeod de Regina qui présente un mémoire en son propre nom.

M. D. A. McLeod (Ville de Regina): Monsieur le président, messieurs les députés fédéraux, messieurs les sénateurs, je ferai un très bref exposé. Un orateur d'hier soir a parlé du même sujet ce qui prouve qu'il nous préoccupe. Comme votre annonce dit, vous voulez entendre le point de vue du simple particulier, pas du spécialiste. Je ne suis pas un spécialiste. Vous voulez qu'on vous dise ce qui devra être fait, ce qui n'est pas judicieux, et à titre de personne qui n'a jamais appartenu à un groupe ou association politique, je parlerai simplement en allant droit au but. Voilà pourquoi je m'attends à provoquer un peu d'opposition, pas seulement ici mais en Saskatchewan. Mais, je vais dire les choses telles qu'elles sont.

Monsieur le président, tout d'abord, je tiens à vous dire que la formation de ce Comité est peut-être un projet qui en vaut la peine. Je tiens à vous féliciter de donner à chaque Canadien la possibilité de vous exposer ses problèmes. Toutefois, j'espère que le rapport de vos conclusions influencera le gouvernement canadien, à Ottawa.

Ceci dit, je tiens également à vous dire qu'un grand nombre d'entre vous qui ont présenté des mémoires à de précédents comités, et qui d'ailleurs ont reçu leurs rapports, ont vu leurs recommandations laissées dans les oubliettes. J'espère que votre rapport n'aura pas le même sort.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous aussi.

M. McLeod: Nos problèmes sont différents, selon les provinces et je me propose de traiter des problèmes de la Saskatchewan.

Pour assurer la survivance du régime démocratique, ceux qui ont l'autorité devront regarder la vérité en face et examiner mieux les doléances «raisonnables» des personnes lésées par les hauts placés dans notre société, y compris les politiciens.

Nous entendons parler des points de vue de groupes professionnels qui censurent leurs propres membres et je vais vous dire que ces associations ne font pas le travail qu'elles devraient faire, comme M. Munro l'a dit. S'il y a un groupe qui a besoin de mots d'ordre, d'instructions, de code d'éthique ce sont les politiciens et surtout ceux qui forment le gouvernement.

Tout récemment, un article dans un magazine américain disait que deux groupes de personnes: les publicitaires commerciaux et les politiciens, estimaient qu'ils avaient le droit de mentir au peuple. Naturellement, il

[Text]

Recently an article in an American magazine stated that two groups of people, the commercial advertiser and the politicians, seemed to think they had a licence to lie to the people. Of course, this was referring to American politicians but I have made a hobby of keeping a file and sometimes I wonder if it is only the Americans that do this.

I do not have to tell you how many times the farmers of Western Canada were promised \$2 wheat.

However, my main purpose of coming before you is to inform this Committee on what I think is a most blatant abuse of power Canadians have ever seen. Today in this province we are witnessing the manipulation and gerrymandering of constituency boundaries that has been referred to, and I think rightly so, as the murdering of democracy.

We heard about the Province of Quebec where one party got about 23 per cent of the vote but elected only seven, I think it was, members. This was not caused so much by gerrymandering. The Quebec problem was caused I am told by a shift in population in the last few years to larger centres, such as Montreal, Hull and Quebec. This is not the case in the Province of Saskatchewan. In Saskatchewan many polls have been switched from one riding to another, done in the opinion of many informed people to ensure the re-election of our present government, while opposition ridings were enlarged so that thousands of votes will be nullified.

The official opposition party now has 15 seats with over 10,000 voters and some of these seats go up to as high as 18,000, while the government only have seven in the 10,000 range, and none of these go up much beyond that mark. On the other end of the scale, the government has seven seats in the 4,000 to 6,000 range, while the opposition has only one. Eleven seats held by the government have now been reduced in the numbers of voters compared to only six of the opposition. Fourteen opposition seats have been enlarged compared to only four for the government.

The Committee Chairman of the boundary changes, a Minister of the Crown, left his own seat with only 4,000 voters. It was left unchanged. However, he added 4,000 to a larger adjacent seat, bringing it up to 15,000 voters. There is no doubt pure political manipulation has dominated the whole redistribution. There can be no government by representation if governments are allowed to juggle boundaries to help them get into office by the back door and this is the second election in four years that this has been done in our province. When a government purposely arranges the boundaries of a constituency so it can elect four members while another area with the same number of voters can only elect one of the opposition then democracy is being threatened.

How can we expect our younger generation to have faith in our form of government when they see our leaders indulging in manoeuvring of this kind?

One Senator just last night said it is legal to gerrymander like this. Politicians can make anything legal but legality without justice should not be tolerated. It should be protested in the strongest manner. A law or a piece of legislation without justice is a bad law and it can create violence in Saskatchewan just like it does in Montreal or any other part of Canada.

If our younger generation which are protesting all across Canada, not just Quebec, if they are clever enough

[Interpretation]

s'agissait de politiciens américains! Mais, je prends note de ces choses et quelquefois je me demande si ce sont seulement les Américains qui le font!

Il est inutile de vous dire combien de fois on a promis aux cultivateurs de l'Ouest, du blé à deux dollars.

Mais, je tiens surtout à vous dire quelles sont, d'après moi, les plus gros abus de pouvoir qu'on voit aujourd'hui nous assistons à la manipulation et au remaniement arbitraire de la carte électorale.

Nous avons entendu parler qu'au Québec un parti a eu 23 p. 100 des suffrages, mais n'a eu que 7 membres d'élus à l'Assemblée législative. Ceci n'a pas été dû tellement à la suite du remaniement arbitraire, mais d'un déplacement de la population ces dernières années, d'un exode vers les grands centres: Montréal, Hull et Québec. Ce n'est pas le cas dans notre province de la Saskatchewan. Il y a ici bien des bureaux de votation qui ont été déplacés d'une circonscription à l'autre pour assurer, d'après bien des gens renseignés, la réélection de notre gouvernement actuel alors que les circonscriptions de l'Opposition étaient agrandies avec pour résultat que des milliers de votes sont annulés.

L'Opposition officielle détient 15 sièges, avec plus de 10,000 suffrages et certains sièges ont jusqu'à 18,000 suffrages par circonscription, alors que le gouvernement n'a que sept sièges de l'ordre de 10,000 suffrages. D'autre part, le gouvernement a 7 sièges avec 4,000 à 7,000 suffrages alors que l'Opposition n'en a qu'un. Onze sièges détenus par le gouvernement ont vu le nombre de leurs suffrages réduit alors que cela n'a été le cas que de 6 sièges pour l'Opposition. Quatorze sièges de l'Opposition ont eu leur nombre de suffrages augmenté alors que cela n'a été le cas que pour quatre sièges du gouvernement.

Le président du Comité de la délimitation des circonscriptions électorales, ministre de la Couronne, a laissé son siège avec 400 suffrages, seulement ceci est resté inchangé. Mais, il a adjoint 4,000 suffrages à un siège plus important avoisinant sa circonscription, ce qui a élevé ce dernier à 15,000 suffrages. Les considérations d'ordre politique et d'esprit partisan ont présidé à ce remaniement, sans aucun doute, et si on autorise les gouvernements à remanier arbitrairement la carte électorale pour pouvoir être reporté au pouvoir, il ne peut y avoir de gouvernement représentatif, et c'est la seconde élection en quatre ans qui nous permet d'assister à un état de choses semblable. Lorsque le gouvernement, à dessein, arrange les délimitations des circonscriptions électorales pour élire quatre députés, alors qu'une autre région, avec le même nombre d'électeurs, ne peut nommer qu'un député à l'Opposition, le système démocratique est compromis.

Comment pouvons-nous nous attendre à ce que la jeunesse tienne au régime démocratique, alors, lorsqu'ils voient leurs aînés se livrer à des manœuvres pareilles?

Mais, hier, un sénateur disait que c'était légal de procéder de cette façon. Des politiciens peuvent tout légaliser, mais la légalité sans la justice ne devrait pas être tolérée. Et on devrait protester avec véhémence contre toute loi qui n'est pas juste. C'est une mauvaise loi. Elle peut engendrer de la violence en Saskatchewan ou dans n'importe quelle partie du Canada, tout comme à Montréal.

Si notre jeune génération proteste dans tout le Canada, pas seulement au Québec, c'est qu'elle est assez judicieuse pour s'apercevoir de ces injustices; ne la condamnez pas, ne l'appellez pas «radicale» parce que—tout

[Texte]

to see through this injustice, do not condemn them, do not call them radicals, just because they are not gullible as we of the older generation were in the past.

As for me, my faith lies in getting more young people elected to Ottawa and it matters little as to what party they belong to. I think there are a lot of them sitting on the back benches in Ottawa right now in both sides of the House who could bring about change without violence but they are never heard from.

We need more John Munros and I hope we get them before it is too late.

Another Senator suggested that we could write letters to newspapers, but this is another handicap we have in this province. Our two leading newspapers, the radio and one of our TV stations are all owned by two men on Bay Street in Toronto. Freedom of the press in Saskatchewan depends on whether or not you agree with the editors of our newspapers. I wrote a letter on this gerrymandering to our local paper, the paper I not only subscribe to, but also which I give a good bit of advertising to. Three weeks later I phoned the editor to ask why my letter was not published. He could give me no reason but he said he thought it was in poor taste. Since when has the truth become poor taste?

That is the end of my brief. I said it would be short and to the point.

I am sorry if I have offended some of the gentlemen here but I think it is time we told it as it is and we are always being told that the ordinary people should get involved and I must congratulate you people for asking the ordinary people to come and give you a brief. I hope you listen to the ordinary people, not big business or the experts, because if you do not, I am afraid that things can get worse, and I do not want to see it get worse.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is why we are here, Mr. McLeod, to hear the ordinary people as well as the experts.

I have Mr. Allmand and Senator Fergusson. I just wonder if perhaps we could clear up whether the Senator you referred to is Senator Forsey in that in this text it says, "One Senator just this morning said." That might have been on the open-line program yesterday morning that Senator Forsey was on and perhaps he might like to clarify what he actually said on that point.

Mr. McLeod: I should clarify that. When I said I wrote to the Minister of Justice, Mr. Forsey said—I forget what you said—but you said that was just a waste of time.

Senator Forsey: I said the Minister of Justice had no more power to deal with this matter than you had. I unfortunately forgot in the heat of the moment that, in fact, it is perfectly possible for you or any other aggrieved citizen to petition for the disallowance of this Act as I said last night, and the Minister of Justice would then have to report on the Act and recommend either disallowance or no disallowance. This is an avenue which is open to you, especially here this morning, of protesting in the strongest manner. This is a very strong manner in which you can protest against this Act. You draw up a petition to the Governor General in Council and ask for the disallowance of the Redistribution Act of the Province of Saskatchewan.

[Interprétation]

simplement parce qu'elle n'est pas aussi naïve que nous l'étions à son âge.

Quant à moi, je voudrais qu'un plus grand nombre de jeunes gens soient élus députés à Ottawa, quelle que soit leur appartenance politique. Un grand nombre d'entre eux sont sur l'arrière-ban des deux côtés de la Chambre, ils pourraient modifier l'état de choses sans violence; mais, on ne les entend jamais.

Nous avons besoin d'un plus grand nombre de John Munro et j'espère que nous en aurons avant qu'il ne soit trop tard.

Mais, un autre sénateur nous proposait d'écrire des lettres aux journaux, mais c'est là un autre handicap dont nous souffrons dans notre province. Nos deux journaux, nos stations de radio et de télévision sont entre les mains d'actionnaires de la rue Bay à Toronto. Et, la liberté d'expression en Saskatchewan dépend de la question de savoir si oui ou non on est d'accord avec les journaux. J'ai écrit au sujet de ce remaniement arbitraire des circonscriptions électorales à mon journal; trois semaines plus tard, j'ai téléphoné au rédacteur pour savoir pourquoi ma lettre n'avait pas été publiée. Il n'a pas pu me donner de motifs; il pensait qu'elle faisait preuve d'un mauvais goût. Depuis quand est-ce que la vérité est de mauvais goût?

Et, c'est tout ce que j'ai à dire. J'ai dit que je serais bref.

Je regrette d'avoir peut-être offensé certaines des personnes présentes, mais il est grand temps de dire la vérité telle qu'elle existe. Je trouve que le particulier, l'homme de la rue devrait s'engager. Je tiens à vous féliciter de demander aux simples particuliers d'exprimer leur point de vue et j'espère que vous écouterez ce qu'ils vous diront, pas seulement ce que vous diront les grands milieux d'affaires. Parce que si vous ne le faites pas, la situation empirera.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est la raison pour laquelle nous sommes ici: pour entendre les simples particuliers, tout comme les experts.

M. Allmand et le sénateur Fergusson sont sur une liste. Je me demande si l'on pourrait savoir si le sénateur dont vous parliez était le sénateur Forsey; dans le texte il est dit: «Un sénateur a dit justement ce matin.» Il s'agissait peut-être d'un programme «open line»; questionnait les auditeurs auquel ce sénateur participait. Peut-être peut-il nous éclaircir sur ce qu'il a réellement dit à ce sujet.

M. McLeod: Quand j'ai dit que j'écrirais au ministre de la Justice, M. Forsey a dit—je ne me souviens pas de ce que vous avez dit—mais vous avez dit qu'il s'agissait juste d'une perte de temps.

Le sénateur Forsey: J'ai dit que le ministre de la Justice n'avait pas plus de pouvoirs pour régler la question que vous. Malheureusement, j'ai oublié, dans la chaleur de l'argument, qu'il était tout à fait possible que vous ou que n'importe lequel citoyen aigri fasse présenter une pétition pour rejeter cette Loi; comme je l'ai dit hier soir, et le ministre de la Justice devra alors en faire rapport et recommander ou bien l'annulation ou la non-annulation. C'est quelque chose que vous pouvez faire. C'est une question à propos de laquelle vous pouvez protester. Vous écrivez et envoyez une requête au Gouverneur général demandant l'annulation de cette loi sur le remaniement de la carte électorale dans la Saskatchewan.

[Text]

Mr. McLeod: Dr. Forsey, in my reply from the Minister of Justice he said that this is a provincial matter, that I should take it up with our provincial Attorney General who is also a member of the party that drew up these boundaries. To me, and this is no reflection on our Attorney General, but to me this is like asking the mafia to investigate Cosa Nostra.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think Senator Forsey's point is that it is not illegal by the present law. There is nothing in the constitution which affects this.

Senator Forsey: Yes there is. Excuse me, because it is open to any citizen or group of citizens to petition the Governor in Council to disallow this Act. There have been 112 provincial acts disallowed.

Mr. McLeod: Do you mean the government in Ottawa?

Senator Forsey: Yes. They can disallow it if they want to.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right, but in the sense that there is no standard for the exercise of disallowance I think you can say there is nothing in the law which prohibits this from happening.

Senator Forsey: No, but the constitution depends partly on convention.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, could I ask Senator Forsey a question on through you? Has it not been very widely recognized that the power of disallowance is obsolete? It has not been exercised for many years. Is he really giving practical advice when he makes such a suggestion?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think at this point since there are so many questions we will go to the regular order of questioners and call on Mr. Allmand and I will take the others in order. Mr. Allmand, Senator Fergusson, Mr. Brewin, Mr. Hogarth, and Mr. Gibson.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, first of all, I want to correct misunderstandings which I have heard out here in the last two days. That is with respect to the elections in Quebec and the suggestion that in Quebec the fact that one party got 23 per cent of the votes and only seven seats was due to some type of gerrymandering, although this witness says it was not, but I should point out that in the British North America Act there are a number of constituencies, I think 13—Dr. Forsey might correct me on this—but I think it is 13 constituencies which have been protected since Confederation, to protect the English minorities in Quebec. Of course, these constituencies are no longer English speaking but they are extremely small and they are protected and this is one of the reasons why there is some imbalance. I think people should know that, that these constituencies are protected in the Constitution and it has been recommended several times that the Constitution should be amended to change this.

After making that clear, I wanted to ask the witness if he was here last night and heard the recommendation by Mr. Blakeney with respect to preventing gerrymandering or trying to do something about gerrymandering. He suggested that there should be a clause in the Constitution which would give the courts the power to decide if

[Interpretation]

M. McLeod: Monsieur Forsey, dans la réponse du ministre de la Justice que j'ai reçue, le ministre nous dit que c'était une question d'ordre provincial, que je devrais m'adresser au Procureur général de la province. Quant à moi, et je ne lui reproche rien, mais c'est comme de demander à la mafia de faire une enquête sur la Cosa Nostra!

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que le sénateur Forsey nous dit que ce n'est pas illégal en vertu de la Loi actuelle. Rien dans la Constitution ne change ceci.

Le sénateur Forsey: Oui, il y a quelque chose, parce que tout citoyen, tout groupe de citoyens peut demander au Procureur général d'annuler cette Loi. Il y a 112 lois provinciales qui ont été annulées.

M. McLeod: Vous voulez parler du gouvernement à Ottawa?

Le sénateur Forsey: Oui, il peut le faire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bien, mais du fait qu'aucune norme n'est prévue pour faire cette annulation, on peut dire qu'il n'y a rien dans la Loi qui empêche de le faire.

Le sénateur Forsey: Non, mais la Constitution repose en partie sur une convention.

M. Brewin: Puis-je poser une question au sénateur Forsey? N'est-il pas généralement admis que le pouvoir d'annulation est désuet? Parce qu'on ne s'en est pas servi pendant des années? Cet avis est-il pratiqué?

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous passons la parole à M. Allmand; puis aux autres: le sénateur Fergusson, MM. Brewin, Hogarth et Gibson.

M. Allmand: Monsieur le président, premièrement, je tiens à corriger le malentendu qui existe depuis deux jours ici et qu'on a entendu depuis les élections du Québec, soit ce fait qu'au Québec un parti qui représente 23 p. 100 des suffrages et n'a eu que 7 sièges était dû à une certaine délimitation arbitraire des circonscriptions électorales. Mais, je fais remarquer que dans l'Acte de l'Amérique du nord britannique, un nombre de circonscriptions, je crois, treize circonscriptions, ont été protégées depuis la Confédération pour protéger les minorités anglaises du Québec. Naturellement, ces circonscriptions ne sont plus de langue anglaise, mais elles sont très petites et sont protégées. Et, c'est la raison pour laquelle on a un certain déséquilibre. Les gens devraient savoir pourquoi ces circonscriptions sont protégées. On a recommandé à plusieurs reprises de modifier la Constitution pour qu'on puisse changer cette situation.

Je vais demander au témoin si lui aussi a entendu les recommandations de M. Blakeney, hier soir, concernant les efforts qu'on pourrait faire pour empêcher le remaniement arbitraire des circonscriptions et il a proposé un article constitutionnel donnant aux tribunaux le pouvoir de décider si les circonscriptions sont ou ne sont pas constituées de façon équitable. Est-ce que le témoin pense

[Texte]

constituencies were set up on a fair and equitable basis. I wanted to ask the witness if he thought that that was the proper solution and also what he thought of the federal government's new law which was put into effect a few years ago setting up independent commissions to redraw the boundaries after every census. Would he think that these two methods might improve the situation in Saskatchewan?

Mr. McLeod: I think the independent commission that was set up under the Pearson government did an awfully good job. I think it was fair. There were some complaints but you cannot satisfy everybody. I think that the Pearson government or the independent committee did an excellent job. I have made a study of this, but I would say this, that I hope to get maps drawn up. There has been gerrymandering. We have had it for years but it has not affected to my knowledge more than two or three seats. It always pays attention to population counts but in this instance it is just a farce. Our next election will just be a farce. It cannot be an honest and fair election and I would say this, that one or two politicians can give an image to all politicians, including the Senate and the House of Commons. We hear newsmen on the radio day after day saying that politics is a dirty game, but you people in Ottawa can prevent this. You are getting a bad image because of two or three or maybe a dozen politicians that are not paying too much attention to fairness. I will put it that way.

Mr. Allmand: Thank you very much, that is all.

Senator Fergusson: I would like to thank Mr. McLeod for coming before us and giving us these ideas. I am not going to enter into this discussion that you have brought up. However, I do resent a little bit Mr. McLeod's rather negative attitude towards how effective the report of our Committee might be and what attention might be paid to it by the federal government.

I would like to remind him that a number of joint committees and committees of the Senate that I know of have resulted in changes in policy and changes in legislation. Many of them seem to be taking the place of Royal Commissions which formerly were set up to investigate similar things. I am sure if you wanted to go into statistics you would find that the cost of a joint committee or a committee of either House is much less than that of a Royal Commission, besides which after the report has been made a Royal Commission disperses but the members of the House and even more the members of the Senate are still around and they can keep at the government and remind them of the things that they have reported. However, what I wanted to point out, and I do not want to take too much time, but I just wanted to remind you that for instance the old age security was the result of a report of a joint committee. The guaranteed income supplement which gives everybody over 65 who needs additional help that additional help, was the result of the Committee on Aging of the Senate. It was one of the reports. I was on that Committee, I know. The Department of Manpower, which is doing a great deal to retrain people was the result of a Senate Committee on Manpower.

ARDA, the Agricultural and Rural Development Act really came out of a study by a Senate Committee on land use, and I might remind you, that the recent Divorce

[Interprétation]

que c'est une bonne solution? Que pense-t-il aussi de la nouvelle loi fédérale établissant des commissions indépendantes qui reforment les circonscriptions après chaque recensement? Pense-t-il que ces deux choses amélioreraient la situation dans la Saskatchewan?

M. McLeod: Je crois que la commission indépendante formée sous l'égide du gouvernement Pearson a fait un excellent travail. La Commission était bonne. Il y a eu certaines plaintes, mais on ne peut pas donner satisfaction à tout le monde. Mais, je crois que le gouvernement Pearson ou le comité indépendant, a fait un excellent travail. J'ai examiné la situation. J'espère que des cartes seront établies. Ce remaniement arbitraire, nous l'avons depuis des années. Mais, à mon sens, cela n'a touché que deux ou trois sièges. On a toujours tenu compte du nombre des électeurs. Mais, cette fois-ci, c'est tout simplement une comédie. Notre prochaine élection sera une comédie! Ça ne peut pas être une élection honnête et juste. Et, je tiens à vous dire qu'un ou deux hommes politiques peuvent subir la réputation de tous les hommes politiques, y compris les députés fédéraux et les sénateurs. On entend constamment dire à la radio que la politique est quelque chose de malhonnête. Vous pouvez empêcher cela, vous, à Ottawa. Vous avez une mauvaise réputation à cause d'une douzaine d'hommes politiques qui se comportent un petit peu en dehors de toute équité.

M. Allmand: Merci, c'est tout.

Le sénateur Fergusson: Je tiens à remercier M. McLeod de nous exposer son point de vue. Je ne veux pas aborder le sujet qu'il a présenté. Toutefois, je n'aime pas l'attitude négative de M. McLeod sur notre rapport du comité, et l'attention que lui accordera le gouvernement fédéral.

Je tiens à lui rappeler qu'un certain nombre de comités conjoints, de comités sénatoriaux ont entraîné des changements dans la politique et dans les lois. Autrefois, il y avait des commissions royales chargées d'examiner telle ou telle chose. Tout cela a été remplacé par ces comités et, en examinant les chiffres, vous verrez que les comités conjoints ou des comités indépendants de la Chambre ou du Sénat, coûtent bien moins cher que les commissions royales. De plus, lorsque le rapport est présenté, les membres de la Commission royale n'ont plus de fonctions, mais les députés eux restent encore en place, et ils peuvent rappeler au gouvernement les recommandations de leur rapport. Et, je tiens à vous rappeler, par exemple, que l'assurance-vieillesse a résulté d'un rapport d'un comité conjoint. Le supplément du revenu garanti donnant à tous à 65 ans une aide supplémentaire s'il en a besoin, a résulté directement du comité de la gérontologie, comité sénatorial. Le ministère de la Main-d'œuvre fait beaucoup d'efforts pour recycler la main-d'œuvre, a résulté du comité sénatorial sur la main-d'œuvre.

L'ARDA, la Loi sur l'aménagement rural a découlé d'une étude faite par un comité sénatorial sur l'utilisation des terres. Et, je tiens à vous rappeler que la Loi récente sur le divorce est exactement ou presque exactement telle qu'elle a été recommandée par le comité mixte sur le divorce. Par conséquent, certaines fois ces comités ont des effets directs, et je voulais vous le rappeler.

[Text]

Act is definitely practically the same as was recommended by a Joint Committee on Divorce. So sometimes these committees have effect and I just wanted to bring this to your attention.

• 1032

Mr. McLeod: Madam Senator, I do not want to downgrade any committees or commissions, but I am speaking from experience. I presented six or seven briefs, one of which was on election expenses. I have the book, it is about that high. But it seems at every committee or commission at which I appear my brief is never acted on. The brief which I presented to the committee on election expenses, which I thought was a very important report and a very good report—and when this goes on year after year we can not blame you people—the House of Commons apparently did not act on it. This is what I am referring to. I certainly do not want to downgrade what you people are doing as I said to start with. But I said I do hope it will not just gather dust.

Senator Fergusson: The Chairman said, so do we.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Fergusson adds, so do we. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wonder if I might have an aside and inform Mr. McLeod that the Report of the Committee on Election Expenses is before a committee of the House of Commons and we hope it will have practical recommendations to make which may well include some of the suggestions you made yourself, so I would not be hopeless about that. The only other thing I wanted to suggest to you—it is more a suggestion than a question—is that you take Senator Foresy's advice and write to the Minister of Justice requesting disallowance. It may not, I would not be optimistic as I believe the procedure is obsolescent now.

Mr. McLeod: Would that require going to Ottawa?

Mr. Brewin: No, I think you could write and ask him, and if I were writing I would quote the great constitutional experience of Senator Foresy as my basis for this suggestion; say that you were doing it at his suggestion.

An hon. Member: Send a copy.

Mr. Brewin: Even if you get a negative answer it may be helpful to us because we will know how useful the process of disallowance is, or whether it is really as dead as a dodo as I think it is.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Senator, I wonder if Senator Forsy could help with his vast knowledge of the power of disallowance. My recollection is that the power of disallowance has never been used to disallow any statute that has been passed entirely dealing with provincial matters alone. It is only used when it is an anticipated encroachment on the federal power.

Senator Forsy: Oh no, that is not so.

Mr. Hogarth: I stand to be corrected.

Senator Forsy: If I searched my memory for a few moments, I could give you quite a number of instances to

[Interpretation]

M. McLeod: Madame, je ne veux pas rabaisser les Comités ou les commissions, mais c'est l'expérience qui me guide. J'ai présenté six ou sept mémoires dont l'un d'entre eux porte sur les dépenses électorales. J'en ai même un dossier fort épais. Malheureusement, à chaque fois que je présente un mémoire à un Comité ou à une commission, on n'y donne pas suite. Or, le mémoire que je soumettais au Comité relativement aux dépenses électorales me semble fort important et très bien pensé mais la Chambre des communes n'a pris aucune mesure pour y donner suite. Voilà donc où je veux en venir: je ne veux certainement pas jeter sur vous le discrédit, mais j'ose espérer que ce mémoire comme tant d'autres n'accumulera pas de poussière.

Le sénateur Fergusson: Le président a parlé, nous aussi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le sénateur Fergusson ajoute; nous aussi. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais dire à M. McLeod que le rapport du Comité sur les dépenses électorales fait actuellement l'objet d'une étude par le Comité de la Chambre des communes qui, nous osons l'espérer, fera des recommandations qui tiendront compte des propositions que vous venez de nous faire vous-même. A votre place, je ne sombrerais pas dans le désespoir. Je vous proposerais d'ailleurs de suivre le conseil du sénateur Forsy en écrivant au ministre de la Justice pour demander le rejet de la procédure qui est maintenant désuète.

M. McLeod: Faut-il se rendre à Ottawa?

M. Brewin: Non. Dans ma lettre je préciserai qu'il s'agit d'une proposition qui se fonde sur la grande expérience constitutionnelle du sénateur Forsy.

Une voix: Veuillez nous en envoyer un exemplaire.

M. Brewin: Même si l'on vous répond par la négative, nous pourrions quand même savoir si le processus du rejet a encore quelque utilité ou s'il n'a plus de vie comme je serai porté à le croire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le sénateur Forsy aurait-il l'obligeance de nous faire partager ses connaissances étendues concernant le pouvoir de désaveu. Si je me souviens bien, le pouvoir de désaveu n'a jamais été utilisé pour ne pas reconnaître un statut adopté, traitant entièrement de questions provinciales. On se sert de ce pouvoir uniquement quand un prévoit un empiètement sur le pouvoir fédéral.

Le sénateur Forsy: Oh non, je ne suis pas d'accord.

M. Hogarth: Je reconnaitrai volontiers mon erreur.

Le sénateur Forsy: Je gratte un peu au fond de ma mémoire, je vous apporterai plusieurs preuves du con-

[Texte]

the contrary. I have drawn up a large number of petitions for disallowance of provincial acts of various kinds. I am inclined to agree with Mr. Brewin that the thing is quite probably also obsolescent now. When the Diebenbaker government failed to disallow those scandalous and iniquitous Newfoundland labour laws, the disallowance of which there was the most ample precedent, I am afraid that drove a nail into the coffin of the power of disallowance.

Nonetheless, if I were in the position of the present opposition in the Province of Saskatchewan and of Mr. McLeod, I would petition for disallowance and just see how far I got, and see what attitude the Government of Canada took up. We have not got an entrenched bill of rights but we have got this power of disallowance which could be used and in some instances has been used in such matters as this. Acts have been disallowed on the ground that they were contravening reason, justice and natural ethic. That has been done by both Conservative governments in the case of the Ontario Streams Act, where it was done three times in the 1880s, and by the Liberal government of Mr. Mackenzie King in the disallowance of the famous McNeill Act of 1922 in Nova Scotia. There are plenty of other instances in which the legislation was plainly and indisputably within provincial powers, but it was disallowed. A long series of Manitoba Railways Acts, though they were perfectly within the powers of the legislature, were disallowed on the ground that they were contrary to the Dominion interest, Dominion policy, Dominion legislation. I could go on at great length about this but I do not want to take up time.

If I were the provincial NDP, I would try putting the Government of Canada on the spot in this matter.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I have further observations to make. I take it, Mr. McLeod, what you are concerned with is there should be entrenched in the Constitution provisions with respect to at least federal redistribution, if not provincial redistribution also. That is to say there should be formulated within the Constitution mechanics of affecting redistribution from time to time, both of the federal and the provincial constituencies. Is that what you are driving at?

Mr. McLeod: I do not know exactly how the Pearson government did it. I think he had members from all political parties. Is that right?

Mr. Hogarth: They had an independent commission effective at the federal level.

Mr. McLeod: I followed that; to me, this was an awful good report. This is what we need in Saskatchewan. We speak of a government: a government can actually be two men at the top, and I understand some members of this government think it might backfire. This is one problem that is worrying a lot of people in Saskatchewan.

I am corresponding with Senator Keith Davey on the other problem and I get some glowing answers to the evidence I am sending in about this monopoly we have in

[Interprétation]

traire. J'ai rédigé un grand nombre de pétitions visant le rejet des lois provinciales de toutes sortes. Je suis porté à convenir avec M. Brewin que ce genre de procédé est probablement désuet maintenant. Quand le gouvernement Diefenbaker n'a pas réussi à rejeter les lois de Terre-Neuve concernant la main-d'œuvre, lois aussi scandaleuses qu'uniques, le pouvoir de désaveu, qui pourtant n'avait pas été sans précédent, faisait un pas de plus vers sa tombe.

Néanmoins, si j'étais à la place de l'Opposition actuelle de la province de la Saskatchewan, et de M. McLeod je présenterais une requête pour obtenir le désaveu. Ensuite, j'attendrais patiemment et je verrais quelle attitude le gouvernement du Canada prendrait dans cette affaire. Nous n'avons pas une déclaration de droits de l'homme entérinée mais nous avons ce pouvoir de désaveu qui peut s'appliquer dans des cas comme celui-ci. Bien des lois ont été rejetées sous prétexte qu'elles allaient à l'encontre de la raison, de la justice, et de la morale naturelle. Deux gouvernements conservateurs se sont prévalus trois fois de ce droit dans les années 1880 en rejetant la Loi sur les cours d'eau de l'Ontario et le gouvernement libéral de M. Mackenzie King en a fait autant pour ce qui est de la fameuse loi McNeill de 1922 en Nouvelle-Écosse. Donc, vous voyez à plusieurs occasions, le programme législatif relevait indéniablement de la province, mais pourtant n'a pas été admis. Toute une suite de lois sur les chemins de fer du Manitoba ont été rejetées sous prétexte qu'elles étaient contraires à l'intérêt du Canada, à la politique du Canada et à la loi du Canada. Pourtant, ces lois étaient parfaitement dans le cadre des pouvoirs provinciaux. Je ne veux pas abuser de votre temps, et donc, je ne m'étendrai pas d'avantage sur ce sujet. Toutefois, je puis vous assurer qu'à la place du Nouveau parti démocratique je m'arrangerais pour placer le gouvernement du Canada dans une situation embarrassante.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Vous vous préoccupez, monsieur McLeod, de l'intégration constitutionnelle de certaines dispositions concernant une nouvelle répartition tout au moins fédérale sinon provinciale. Il faudrait que soient inscrits dans la constitution des rouages visant la répartition des circonscriptions fédérales et provinciales. C'est là où vous voulez en venir?

M. McLeod: Je ne connais pas exactement la façon dont le gouvernement Pearson a procédé. Je crois qu'il avait des députés de tous les partis politiques. Ai-je raison?

M. Hogarth: Il y avait une commission indépendante au palier fédéral.

M. McLeod: D'ailleurs, ce fut là un rapport extraordinaire dont nous avons grandement besoin en Saskatchewan. Or, nous parlons d'un gouvernement. Un gouvernement peut avoir deux hommes à sa tête et je crois savoir que certains députés de ce gouvernement craignent que cela donne lieu à des pétarades. La population de la Saskatchewan s'inquiète vivement de cette question.

Je corresponds avec le sénateur Keith Davey au sujet d'une autre question et je reçois des réponses significatives à l'effet que la Saskatchewan a un monopole. Je

[Text]

Saskatchewan. I read in the paper the other night that his report will be out before Christmas. I am hoping we can do something about this monopoly of our news media where if they do not like what you say or what you do, you just... although I have got a lot of letters published, I will give them credit for their actions in the past, but this was a letter I particularly wanted published. I took it to a lawyer to make sure it was not libellous, there was nothing wrong with it, but because I was going to embarrass this government, it was not published.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I would like to put this proposition to you, Mr. McLeod. I do not assume at this moment that the proposed boundary redistribution is unfair, because I have heard some evidence but I do not feel I have had both sides of the issue before us. Assuming on the facts that the redistribution planned was obviously unjust and unfair, and suppose Mr. Thatcher was told by the Minister of Justice that the federal government was considering using disallowance, do you not think it might be a method of persuading Mr. Thatcher to consider delegating to the federal government the power of having federal supervision by a commission of the type we have already described?

Mr. McLeod: I do not think you know Mr. Thatcher as well as I do.

Mr. Gibson: I am not trying to judge Mr. Thatcher. I do not think that is proper. I think he is not on trial here but...

Mr. McLeod: No he is not.

Mr. Gibson: ...the system of adjusting these seats is certainly on trial. Would it not be a useful lever to simply say "If you do not go for a commission type of review, as was so successfully done under Mr. Pearson's government for this Province, would it not be a reasonable position for Mr. Turner to say that we will in fact use the power of disallowance if you refuse"?

Mr. McLeod: Mr. Turner?

Mr. Gibson: Yes, Mr. Turner is the Minister of Justice.

Mr. McLeod: Oh, yes. His secretary replied to the last letter and I just got the brush-off. I can tell you that when I was with a big corporation if that corporation wrote to Ottawa, even if a common employee like me signed the letter, we got action right away. But this thing of telling an individual "oh, write your M.P.", is a waste of time.

Mr. Gibson: It is not.

Mr. McLeod: Well, I will write to you.

Mr. Gibson: O.K.

Mr. McLeod: And you get me some action.

Mr. Gibson: All right, I will try.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Burton.

Mr. Burton: Mr. Chairman, in view of the interest in the provincial redistribution and gerrymandering of

[Interpretation]

lisais dans les journaux l'autre soir qu'il présentera son rapport avant Noël. J'ose espérer que nous pourrions prendre les mesures qui s'imposent concernant le monopole de nos médias d'information qui ne préchent sûrement pas la liberté de parole ni d'action. En revanche, je dois dire qu'on a publié plusieurs lettres et que dans le passé on a pris des mesures en ce sens. J'ai donc consulté un avocat pour ne pas faire de libelle et bien que cette lettre était légalement acceptable, elle ne fut pas publiée parce qu'elle plaçait le gouvernement dans une situation embarrassante.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur McLeod, j'aimerais que vous examiniez cette proposition. Je ne présume pas un instant que la répartition proposée des frontières soit injuste. Certes, j'ai entendu bien des témoignages, mais je ne crois pas avoir les deux côtés de la médaille. Supposons un instant que la répartition proposée soit injuste, et supposons que le ministre de la Justice ait dit à M. Thatcher que le gouvernement fédéral songerait à la désavouer, ne croyez-vous pas que ce soit là une façon de persuader M. Thatcher de déléguer au gouvernement fédéral le pouvoir d'exercer une surveillance fédérale grâce à une commission du genre que nous vous avons décrite?

M. McLeod: Je ne crois pas que vous connaissiez M. Thatcher aussi bien que moi.

M. Gibson: Je n'essaie pas de porter un jugement sur M. Thatcher. Ce serait aller à l'encontre de l'étiquette la plus élémentaire et il n'est pas ici pour être jugé.

M. McLeod: En effet, il ne l'est pas.

M. Gibson: Il n'est pas ici question de la répartition des sièges. N'aurions-nous pas avantage à dire que si l'on nous refuse une révision faite par une commission pour cette province comme on l'a fait avec succès du temps du gouvernement Pearson, M. Turner invoquera son droit de désaveu.

M. McLeod: M. Turner?

M. Gibson: Oui, M. Turner est le ministre de la Justice.

M. McLeod: Oui. Dans sa dernière lettre, il m'a simplement envoyé promener. Je puis vous dire que lorsque je faisais partie d'une grande société et que celle-ci écrivait à Ottawa on prenait immédiatement les mesures qui s'imposaient même si le signataire n'était qu'un simple employé comme moi. Mais je puis vous assurer que de conseiller à un particulier d'écrire à son député est temps perdu.

M. Gibson: Je ne suis pas d'accord.

M. McLeod: Alors, je vous écrirai.

M. Gibson: C'est convenu.

M. McLeod: Et vous m'obtiendrez des résultats.

M. Gibson: Oui, j'essaierai.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Burton.

M. Burton: Monsieur le président, étant donné que la question de la répartition provinciale et du remaniement

[Texte]

boundaries in Saskatchewan, a fact that has been dealt with by Mr. Blakeney and now by Mr. McLeod—some statistics were provided last night—I wonder if Mr. McLeod or Mr. Blakeney might be asked to provide a set of maps for the Committee which in fact would show some of the geographic characteristics of this redistribution as well as the actual statistical data. From my own recollection this would be useful in terms of setting out the picture even more clearly than it has already been set out.

Mr. McLeod: Do you mean to the members of this Committee?

Mr. Burton: Yes.

Mr. McLeod: That is why I got all their names last night. I certainly hope they will all get the facts, the figures and everything. It seems to be hard to convince, like this man says he does not think it is unfair, or words to that effect. This is typical of what you get from a politician.

Mr. Gibson: That is my privilege. I do not think Mr. McLeod wanted to be unfair to me...

Mr. McLeod: No.

Mr. Gibson: ...but I said at this point I have not seen the boundaries; I have not had a chance to hear the other side...

Mr. McLeod: No.

Mr. Gibson: ...so I think that implication is a bit unjust.

Mr. McLeod: I will tell you what answer you will get from the other side. It will say, "well, the former government d.d this". I have the maps. I was born and raised in Saskatchewan, I have been here all my life except in the ten years I spent in Ontario. I have followed politics very closely and this is the argument that you will get: "well, the other party did the same". But what happened under the former governments—and they all did it to some extent—was nothing compared to what this is. This has gone to the very extreme.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think I should point out to the witness that this Committee, as a Committee on the Constitution, is not interested in making a judgment in this particular case at all...

Mr. McLeod: No.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We are interested solely in the question of whether or not there should be a constitutional provision which would ensure that redistribution which occurs within provinces should take place according to a certain plan. But if you have additional material to present to us which will illustrate this point we will certainly be prepared to receive it.

Mr. Forrestall: Mr. Chairman, there are a couple of questions I would like to ask Dr. Forsey with regard to the practicality of an application to the Minister of Justice—and perhaps I can do that later on, but I wonder if I might ask the witness how long this present Act has been in effect.

[Interprétation]

arbitraire des circonscriptions électorales de la Saskatchewan est du plus vif intérêt, M. Blakeney et M. McLeod ont reçu des données statistiques. Je me demande si ces messieurs pourraient nous fournir des cartes qui jetteraient des lumières sur les caractéristiques géographiques de cette répartition autant que sur les données statistiques. De cette façon, nous pourrions comprendre la situation beaucoup plus clairement.

M. McLeod: Vous voulez dire aux membres de ce Comité?

M. Burton: Oui.

M. McLeod: Voilà la raison pour laquelle hier soir je prenais note de leurs noms. J'ose espérer qu'ils obtiendront tous les chiffres et les données statistiques. Ce n'est pas facile de convaincre les gens, pas plus que ce politicien qui s'ingénie à nous dire que cette carte n'est pas injuste. D'ailleurs, c'est bien une réponse typique d'un politicien.

M. Gibson: Je regrette, mais j'y ai droit. Je ne crois pas que M. McLeod souhaite me porter tort.

M. McLeod: Non.

M. Gibson: En revanche, j'ai dit que je n'avais pas vu les frontières; je n'ai d'ailleurs pas eu la chance de voir l'autre côté de la médaille...

M. McLeod: Non.

M. Gibson: Alors j'oserais dire que vos suppositions sont quelque peu injustes à mon endroit.

M. McLeod: Je vais vous faire voir cet envers de la médaille. On y dira: c'est ainsi que le gouvernement précéda à agi. Or, j'ai les cartes. Je suis né en Saskatchewan et c'est là que j'ai été élevé et je n'ai jamais quitté cette province sauf les dix années que j'ai passées en Ontario. Je me suis engagé très sérieusement dans la politique et l'argument qui semble résonner sans cesse est le suivant: «eh bien, l'autre parti a agi de même». Cependant, il ne faut pas oublier que ce qui s'est passé sous les gouvernements précédents ne se compare pas à la situation actuelle. Nous sommes dans une situation extrême.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je dois signaler aux témoins de ce Comité qui en tant que Comité sur la constitution, n'est pas intéressé à porter un jugement sur une cause particulière...

M. McLeod: Non.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous voulons savoir simplement si nous devrions avoir une disposition constitutionnelle grâce à laquelle la répartition qui est faite dans le cadre des provinces devrait avoir lieu en suivant un certain plan. Par ailleurs, si vous avez d'autres témoignages qui puissent illustrer ce point, nous les étudierons sérieusement.

M. Forrestall: Monsieur le président, en ce qui concerne l'aspect pratique d'une demande adressée au ministre de la Justice, j'aurais quelques questions à poser au sénateur Forsey. J'aimerais savoir depuis combien de temps la loi actuelle a été mise en vigueur.

[Text]

Mr. McLeod: Well, there was...

Mr. Forrestall: Let me put it another way. Was the last provincial election run on the basis of the Redistribution Act that is now in force?

Mr. McLeod: No, there were some changes before the last election; in 1964 I believe.

Mr. Forrestall: Was it a substantial number?

Mr. McLeod: We heard a lot of complaining but I do not think it was very much, only a few seats. I do not think it was too bad. But this year it is...

Mr. Forrestall: I was curious whether or not the people themselves had an opportunity to comment on the blatant disregard for rights you have described to us.

Mr. McLeod: I will tell you what the trouble is. I would say this, if the former government did this, this monopoly of the news media, the people would be well informed about it.

Mr. Forrestall: You are suggesting they are not informed.

Mr. McLeod: They are not informed. Our newspapers, our radio and our T.V. do not attack anything this government does. This is what is very maddening and I hope Senator Keith Davey does do something about this monopoly, because...

Mr. Gibson: They are too busy attacking us.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There are several comments from the floor. Would you come up to the microphone at the end of this table, please and give your name.

Mr. Brockelbank (Regina): John H. Brockelbank, Regina. The information asked by the member here, the Act was passed by the legislature, comes into effect on proclamation. The old constituencies are still in effect and the members represent those seats, but just before the next election this new Act will be proclaimed and that will be the first time it will be in effect. I want to ask Senator Forsey one question, please. I would like the privilege of doing it because I will not have the chance to ask him this again.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am prepared to allow this.

Mr. Brockelbank: What about time limit on applying for disallowance? That is the situation with regard to this Act but if an act is in force for a certain time, is the power of disallowance still there?

Senator Forsey: The power of disallowance can be used any time within 12 months from the day on which the authentic copy of the Act is received by the Governor General in Ottawa. The Lieutenant Governor is supposed to forward copies of the Act with all convenient speed to the Governor General, and the period of one year runs from the day on which the Act is received by the Gover-

[Interpretation]

M. McLeod: Eh bien, il y avait...

M. Forrestall: Laissez-moi reformuler ma question. Est-ce que la dernière élection provinciale s'est basée sur la loi sur la répartition qui est en vigueur à l'heure actuelle?

M. McLeod: Non, il y a eu des modifications avant la dernière élection; je crois que c'est en 1964.

M. Forrestall: Y-a-t-il eu un nombre important de modifications?

M. McLeod: On a reçu beaucoup de plaintes mais il ne s'agissait en fait que de quelques sièges. En revanche cette année...

M. Forrestall: Je me demandais si la population avait eu l'occasion de faire valoir son point de vue sur le manque de respect des droits de l'homme que vous venez de nous décrire.

M. McLeod: Je vais vous apporter quelques précisions. Je vous dirais simplement que si le gouvernement précédent avait exercé le monopole des médias d'information, la population en avait certainement pris connaissance.

M. Forrestall: Vous dites que la population du Canada n'en est pas informée?

M. McLeod: Non, elle ne l'est pas. Les journaux, la radio et la télévision n'attaquent jamais ce que le gouvernement fait. Voilà bien une législation fâcheuse et nous espérons que le sénateur Keith Davey prendra les mesures qui s'imposent concernant ce monopole parce que...

M. Gibson: Ils sont beaucoup trop occupés à nous faire la guerre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je sens qu'il y a plusieurs commentaires venant du parquet. Veuillez vous approcher du microphone au bout de la table et nous donner votre nom, s'il vous plaît.

M. Brockelbank (Regina): Je m'appelle John H. Brockelbank, et je suis de Regina. Pour répondre à la question du député, la loi a été adoptée par l'assemblée législative et elle est en vigueur dès sa promulgation. Les anciennes circonscriptions valent toujours et les députés les représentent. Cependant, un peu avant la prochaine élection, la loi nouvelle sera promulguée et ce sera alors la première fois qu'elle sera en vigueur. J'aimerais poser une question au sénateur Forsey, si vous me le permettez. Veuillez donc m'accorder ce privilège car je n'aurai plus l'occasion de lui poser à nouveau cette question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suis prêt à vous accorder la parole.

M. Brockelbank: Que dire du délai permis pour le désaveu? Voilà bien la situation pour ce qui est de cette loi mais si une loi est en vigueur pendant un certain temps, le pouvoir de désaveu existe-t-il toujours?

Le sénateur Forsey: Le pouvoir de désaveu peut être utilisé en tout temps pendant douze mois à partir du jour où le gouverneur général à Ottawa a reçu une copie authentique de la loi. Le lieutenant-gouverneur est censé faire parvenir le plus rapidement possible des exemplaires de la loi au gouverneur général, et la période d'un an commence à partir du jour où la loi est dans les mains du

[Texte]

nor General. Any time within that year it is possible for the Government of Canada to disallow the Act. Sometimes the power has been used obliquely as it were. Word has been sent to the provincial government, sometimes by telegram, "Assurance required that Act will be amended or repealed before date of disallowance otherwise power of disallowance will be exercised." This has sometimes been very effective. I strongly suspect it was effective in a case as recently as 1948.

Mr. Brockelbank: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There is another comment from the floor. Would you come up, please?

Mr. Bailey (Regina): The gentleman preceding me has pretty well answered my question.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I have your name please.

Mr. Bailey: Bailey, L. F. Bailey.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): L. F. Bailey.

Mr. Bailey: This Act not being in force until it is proclaimed, well, then if you had the year of disallowance beyond that you would have the election and have another government in power before you could disallow it.

Senator Forsey: The Act is supposed to be sent to Ottawa with all convenient speed—it took one Lieutenant Governor of Quebec three months to do that—but then the period runs from that date. I do not think the date on which the Act may be proclaimed is relevant. I think the point is, it has been passed. It has received Royal Assent, therefore it is on the statute books and it can be disallowed within one year of the receipt of the authentic copy at Ottawa.

Mr. Bailey: But if they proclaim the Act and call an election within 30 days, where are you?

Senator Forsey: Then you could ask for immediate action by the government at Ottawa and simply say, "You have to do it fast, otherwise it will be too late".

Mr. Bailey: That brought the point out anyway. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Fergusson and gentlemen, I would like to thank Mr. McLeod on your behalf.

Mr. McLeod: Thank you, gentlemen and ladies.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): In addition to M. Rottiers we have the Hon Darrel Heald, the Attorney General, who will be appearing shortly, and we have Miss Tutt and Mr. Keyes, and Mr. Dunbar for the Saskatchewan School Trustees Association if he appears. In any event we have Mr. Dunbar's written text which would be appended to our minutes.

A titre personnel, monsieur René Rottiers aimerait présenter un mémoire. Monsieur René Rottiers, vous avez la parole.

[Interprétation]

gouverneur général. En tout temps au cours de cette année, il est loisible au gouvernement du Canada de rejeter cette loi. Parfois, ce pouvoir a été utilisé de façon indirecte. On en a parfois soufflé mot au gouvernement provincial par télégramme. On demande l'assurance que la loi soit amendée ou annulée avant la date de désaveu sans quoi le pouvoir sera exercé. Cette formule s'est avérée fort efficace. J'ai la nette impression qu'elle a été très efficace pas plus tard qu'en 1948.

M. Brockelbank: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a un autre commentaire du parquet. Veuillez vous approchez, s'il vous plaît?

M. Bailey (Regina): Le collègue qui m'a précédé a fort bien répondu à ma question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puis-je connaître votre nom.

M. Bailey: L. F. Bailey.

Le coprésident (M. MacGuigan): L. F. Bailey.

M. Bailey: Cette loi n'étant pas en vigueur avant sa promulgation, si vous pouviez la désavouer un an après sa promulgation il se peut que vous ayez une autre élection et un autre gouvernement en place avant que vous puissiez la désavouer.

Le sénateur Forsey: La loi est censée être envoyée à Ottawa le plus rapidement possible. Comme chacun sait, un lieutenant-gouverneur de la province de Québec a mis trois mois à remplir ces fonctions mais on commence à compter le temps à partir de cette date. A mon avis, la date qui marque la promulgation de la loi, n'est pas importante. L'important, c'est qu'elle a été adoptée. Elle a reçu la sanction royale, et dès lors se trouve dans les statuts et peut être désavouée en dedans d'un an à partir du moment où Ottawa en a reçu la copie authentique.

M. Bailey: Mais si la loi est promulguée et qu'on annonce une élection dans les 30 jours, où en sommes-nous?

Le sénateur Forsey: Vous pouvez alors demander au gouvernement fédéral de pendre des mesures immédiates et lui demander d'être expéditif en affaire.

M. Bailey: La question a bien été mise en lumière. Je vous en remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Fergusson et messieurs, je tiens à remercier M. McLeod en votre nom.

M. McLeod: Merci beaucoup, mesdames et messieurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): En plus de M. Rottiers nous avons parmi nous l'honorable Darrel Heald, procureur général, ainsi que M^{lle} Tutt et M. Keyes, de même que M. Dunbar de l'Association des Syndics d'écoles de la Saskatchewan s'il veut bien comparaître devant nous. De toute façon, nous avons le texte écrit de M. Dunbar que nous annexerons à nos procès-verbaux et témoignages.

We will now hear a brief by Mr. Rottiers, who speaks in his own name.

[Text]

M. René Rottiers (directeur du secrétariat de l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan, Regina): Monsieur le président, madame Fergusson, honorables membres du Sénat et de la Chambre des communes...

I wish to make two statements. First, I regret to have been unable to prepare an English translation of my brief. And my second statement will be that I still have some difficulties in mastering the English language. For these two reasons I would like to make my presentation in French only.

Permettez-moi de me présenter. Je m'appelle René Rottiers. Je suis âgé de 45 ans et employé permanent en qualité de directeur du secrétariat de l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan à Regina. Néo-canadien d'origine belge, de langue et de culture françaises, j'ai émigré au Canada en 1956 et ai acquis la citoyenneté canadienne en 1962.

Ce que je veux dire ce soir aux honorables membres de ce comité spécial sur la Constitution, je veux le dire à titre absolument personnel et sans engager d'aucune façon l'Association au service de laquelle je travaille si même mon témoignage peut avoir en certains points un rapport direct avec mes fonctions.

Mon intervention sur la Constitution se situera principalement au niveau des droits qu'elle doit reconnaître, à mon sens, à la langue française dans le Canada tout entier.

Comme chacun le sait, l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique garantit l'usage du français comme langue officielle au même titre que l'anglais du moins pour le Québec; il garantit cet usage aussi au Parlement du Québec, à la Chambre des communes, à la Cour de l'Échiquier et à la Cour suprême.

Mais l'article 133 est restrictif sur ce point, sur le point de la langue officielle en ce qui concerne la Saskatchewan, entre autres, et d'autres provinces, notamment celles de l'Ouest, et les bonnes intentions des Pères de la Confédération lorsqu'ils rédigèrent l'Acte, ne se traduisent certainement pas assez fidèlement ni assez précisément dans les mots.

La Constitution doit donc, à mon avis, être soit refondue, soit remplacée, de façon à garantir de manière non équivoque, le statut de langue officielle au français et à l'anglais au niveau des services publics tant fédéraux que provinciaux, partout où il existe une proportion ou un nombre suffisant d'anglophones ou de francophones. J'estime qu'une communauté, soit francophone, soit anglophone, qui est assez forte pour s'être structurée socialement et culturellement, par exemple, mérite la reconnaissance officielle de sa langue chez elle aussi bien par les autorités fédérales que provinciales.

Malgré les progrès marqués par le Gouvernement fédéral actuel en matière de promotion du bilinguisme et du biculturalisme, il reste très certainement de gros efforts à produire spécialement à certains niveaux administratifs.

Pour illustrer ma pensée, permettez-moi, madame et messieurs, de vous apporter mon témoignage en ce qui concerne tout d'abord les langues officielles.

Je voudrais premièrement mentionner le ministère du Solliciteur général du Canada comme l'exemple peut-être le plus évident, de ce qui me semble être une résistance, sinon un boycottage systématique d'un ministère fédéral

[Interpretation]

Mr. René Rottiers (Director of the Secretariat, Franco-Canadian Association of Saskatchewan): Mr. Chairman. Mrs. Fergusson, Honourable members of the Senate and the House of Commons, je regrette de n'avoir pu traduire mon mémoire en anglais et je dois avouer que j'ai encore quelques difficultés à maîtriser la langue anglaise. Voilà pourquoi je présenterai mon exposé en français seulement.

Allow me to introduce myself. My name is René Rottiers. I am 45 years old and a permanent employee as director of Le Secrétariat de l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan in Regina. I am a new Canadian of Belgian origin and my language and culture is French. I immigrated in Canada in 1956 and acquired citizenship in 1962.

What I would like to tell today to the honorable members of the Special Committee on Constitution, I say it is strictly on my own behalf and without engaging in any way the Association for which I am working, even if what I say in certain respect is directly in accordance with my duties.

My intervention on the Constitution will be mainly at the level of the rights which I feel should be acknowledged in respect with the French language across Canada.

It is well known that section 133 of the BNA Act guarantees French as an official language as well as English, at least for Quebec. It guarantees this right also to the Parliament of Quebec, to the House of Commons, to the Exchequer Court and to the Supreme Court.

However, Section 133 is restrictive on the point of language where Saskatchewan is concerned as well as other provinces also in the West. Indeed, the good intentions of the Fathers of Confederation when they drafted the Act would not expressed faithfully enough nor specifically enough in the terms they used. In my opinion, the Constitution should therefore be either redrafted or replaced, so as to unquestionably guarantee a statute of official language to French and to English at the level of the public services, whether federal or provincial, wherever there exists a sufficient number of English or French speaking people. Surely, wherever a French or English speaking community is strong enough to have made its own social and cultural structure, it deserves the formal recognition of its language whether by federal or provincial authorities.

In spite of the fantastic progress achieved by the present federal government when it comes to promoting bilingualism and biculturalism, much remains to be done especially at certain administrative levels.

To illustrate my thought allow me to bring my evidence on the following points: about official languages.

I should first mention that the Department of the Solicitor General of Canada, maybe the most obvious example of what seems to me systematic boycott by a federal minister to the policy of promoting bilingualism.

It is well known here that the members of the RCMP hired by the Western Provinces can neither understand nor speak French except in very few cases. It is well known also here in Regina, which is the training center for the RCMP, that the knowledge of French is not required for the English speaking recruits when they are hired or during their training. Furthermore, the documents used by the RCMP in Saskatchewan, and I mean

[Texte]

à la politique de promotion du bilinguisme du gouvernement d'Ottawa.

Il est bien connu ici que les membres de la Gendarmerie royale engagés par les provinces de l'Ouest ne peuvent ni comprendre, ni parler français à de très rares exceptions près. Il est bien connu aussi, ici à Regina, le centre d'entraînement de la Gendarmerie royale, que la connaissance du français n'est aucunement exigée des recrues anglophones, ni à leur admission, ni pendant leur entraînement. De plus, les documents utilisés par la Gendarmerie royale en Saskatchewan, je parle ici tout spécialement des sommations et des mandats d'arrêt, sont unilingues anglais bien qu'émis au nom de Sa Majesté la Reine souveraine d'un pays bilingue.

• 1055

Il est pourtant clairement indiqué à la page 1307 de l'*Annuaire du Canada*, édition de 1968, que:

La Gendarmerie royale du Canada applique les lois fédérales partout au Canada,

cette fonction semblant primer, en vertu d'un contrat, sur celle de voir à l'application des lois provinciales, en dehors du Québec et de l'Ontario. Or, cette fonction d'appliquer les lois fédérales partout au Canada implique, de facto, dans mon esprit, l'obligation pour les membres de ce corps de police, de connaître les deux langues officielles du pays.

Je citerai comme deuxième exemple le ministère des Postes et Télécommunication. Mon bureau a adressé une lettre à une correspondante de Terre-Neuve. Cette lettre fut réadressée à notre secrétariat avec la mention: «*For better direction*», parce que les employés responsables du tri du courrier au bureau central des Postes de la capitale de la Saskatchewan ne comprenaient pas le nom «Terre-Neuve» qui désigne pourtant l'une des cinq provinces canadiennes dont le nom s'écrit autrement en français qu'en anglais. A mon avis, l'étude de ces cinq noms aurait sa raison d'être, à l'ordre du jour de la prochaine journée d'étude des employés des Postes, à l'occasion de leur prochaine grève...

Cette lettre m'a été refusée ensuite au guichet parce que j'ai refusé moi-même de biffer le nom «Terre-Neuve» pour lui substituer le terme anglais *Newfoundland*.

A une autre occasion, un câblogramme venu de France et rédigé en français, a mis cinq jours pour se rendre de Regina à Bellegarde, localité située à 150 milles de Regina. A une plainte de la destinataire, le surintendant du Bureau des télécommunications de Regina a répondu en poussant l'outrecuidance jusqu'à conseiller à la personne en cause de faire des arrangements pour qu'à l'avenir sa correspondante rédige ses câblogrammes en anglais «*for better handling*». C'est incroyable, monsieur le président, madame, messieurs, mais c'est vrai.

Un autre exemple de l'étroitesse d'esprit de certains fonctionnaires fédéraux peut être cité de la part du ministère de la Citoyenneté à Regina qui, contrairement à ma demande expresse, ont rempli en anglais mon certificat de citoyenneté canadienne en dactylographiant, en anglais, les indications de dates, de couleurs des cheveux et des yeux. Ce ne sont là que des détails, monsieur le président, j'en conviens, mais ce sont des détails que je refuse personnellement d'accepter, car ils ont été et sont encore avec une foule d'autres détails semblables, la

[Interprétation]

summons and warrants of arrest, are exclusively in English although they are issued on behalf of Her Majesty the Queen who is the Sovereign of our bilingual country.

It is clearly indicated in page 1210 of the Canada Year Book of 1968, that:

The Royal Canadian Mounted Police enforces federal statutes in all parts of Canada.

This term of reference seems to supersede, according to a contract, the enforcement of provincial legislation outside Quebec and Ontario. This means, according to me, the «*de facto*» obligation for members of this police corps to know both official languages of the country.

I will draw a second example from the Department of Post and Telecommunications. A letter had been addressed by my office to a correspondent in Newfoundland. It was returned to our secretariat with the mention «*for better direction*» because the employees responsible for sorting out the mail at the Central Post Office in Saskatchewan's capital, did not know the meaning of «Terre-Neuve» which is the name of one of the five Canadian provinces, the name of which has a different spelling in French than in English. I think the knowledge of those five names would be appropriate and should be considered by the postal employees at their next strike...

This letter was refused once more by the post office, because I did not agree to replace «Terre-Neuve» and substitute «*Newfoundland*» for it.

On another occasion, a telegram from France, which was drafted in French, took five days to travel from Regina to Bellegarde, which is 150 miles from Regina. The addressee complained to the superintendent of the Telecommunications Office in Regina who had nerve enough to advise that person to make arrangements with his correspondent so that in the future, telegrams are written down in English for «*better handling*». Mr. Chairman, lady and gentlemen, that is incredible, but true.

Another instance of the narrowness-mindedness of some federal public servants can be drawn from the Department of Citizenship in Regina, which, contrary to my request, filled in my certificate of Canadian citizenship, detailing in English, the date and colour of hair and eyes. These are only details, Mr. Chairman, but I personally refuse to accept them, for with many other similar details, they have been an indirect cause that too many of us have been assimilated by the English melting pot in the Canadian West.

A fourth and last example I would like to produce, and there would be several others, pertains this time, and I do apologize to the Minister, to the provincial Depart-

[Text]

cause au moins indirecte de l'assimilation de trop des nôtres au *melting pot* anglais dans l'Ouest canadien.

Un quatrième et dernier exemple que je tiens à produire, et j'en aurais bien d'autres, accuse cette fois, et je m'en excuse auprès de monsieur le ministre qui vient d'arriver, accuse cette fois le ministère provincial de la Justice de la Saskatchewan, dont l'un des fonctionnaires, un juge, s'est rendu coupable de discrimination à mon égard, en négligeant de répondre à une lettre que je lui avais adressée en français à propos d'une sommation qui m'avait été remise par la Gendarmerie royale, suite à une violation de la loi pour excès de vitesse. Cette négligence de l'autorité, ou ce geste de mépris, a eu pour résultat de provoquer mon arrestation.

Je me permets d'émettre l'opinion que la Constitution canadienne devrait être rapatriée d'abord et conçue ensuite de façon à la purger de tous les relents de colonialisme qu'elle contient. Je fais allusion, par exemple, à l'article 9 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui stipule que: «le gouvernement et le pouvoir exécutif, au Canada, seront attribués à la Reine».

Je fais allusion aussi au serment d'allégeance à la Reine imposé aux Néo-Canadiens, aux ministres, et à d'autres élus du peuple ou fonctionnaires.

Croyez bien, monsieur le président, madame, messieurs, que j'admire et porte grand respect à la personne de la Reine et que je suis conscient aussi que le Parlement britannique s'est montré parfois beaucoup plus sympathique aux Canadiens français que la plupart de nos gouvernements fédéraux antérieurs; l'affaire Laurier-Greenway au Manitoba en est une preuve évidente. Mais il me plaît d'évoquer la soif d'indépendance qui a pris à la gorge nombre de pays africains, par exemple, pour traduire mes propres aspirations pour ma nouvelle patrie, le Canada, et pour lui souhaiter de trouver le courage de passer outre aux sentiments infantiles ou à la sensiblerie qui existent encore chez trop de Canadiens à l'égard de la Couronne britannique en affirmant purement et simplement son indépendance totale. Ce serait là un geste d'adulte et un geste de respect et de confiance envers tous les Canadiens.

Je suggère que le serment d'allégeance soit maintenu mais qu'il s'adresse au Canada en tant que tel, ou à ses chefs politiques démocratiquement élus, et non comme un reste de folklore, à une souveraine, par ailleurs amie gracieuse, charmante et excellente bilingue elle-même, mais que les Canadiens reconnaissent de moins en moins comme la souveraine de notre belle et grande nation.

L'instruction publique enfin, ou l'éducation, comme on l'appelle assez improprement chez nous, devrait à mon sens, dans le texte de la Constitution du Canada, rester de juridiction provinciale.

La Constitution devrait toutefois prévoir l'obligation, pour les gouvernements provinciaux, d'assurer l'enseignement en français, de l'école maternelle à l'école secondaire, partout où un nombre suffisant de pères de familles en expriment le désir. Cet enseignement devrait avoir lieu à l'école, là où un nombre suffisant d'élèves le permettrait, ou sous d'autres formes, soit par des cours par correspondance, ou par des cours privés, dans le cas d'élèves isolés.

Ce que je me suis permis de vous dire ce soir, monsieur le président, madame, messieurs, à titre personnel, en ce qui concerne tout spécialement les humiliations

[Interpretation]

ment of Justice of Saskatchewan. One of its public servants, a judge, showed discrimination towards me by not answering a letter I wrote to him in French in respect of summons I had received from the RCMP, following violation of the law through high speed driving. The negligence and contempt by the authority concerned resulted in my being arrested.

I would like to express the opinion that the Canadian Constitution should first be repatriated and conceived in such a way as to eradicate any trace of colonialism it contains. I am thinking for example of section 9 of the BNA Act which says that "the government and executive power in Canada will be vested in the Queen".

I am also referring to the oath of allegiance to the Queen which is mandatory for new Canadians, for ministers, elected representatives and public servants.

I must say, Mr. Chairman, lady and gentlemen, that I admire and respect the Queen, and that I am also aware that the English Parliament has been at times more sympathetic towards French Canadians than most of our previous federal governments. Such was the case with the Laurier-Greenway cause in Manitoba. But I like to mention the craving for independence which has arisen, for example, in a number of African countries, to express my own aspirations for my new country, Canada, wishing her the courage to disregard some kind of infantile feelings on sentimentalism which still prevail among too many Canadians towards the British Crown, and assert for total independence. It would be an adult gesture of respect and trust towards all Canadians.

I suggest we maintain the oath of allegiance which should be addressed to Canada as such, or to her democratically elected political leaders, and not as if it were a traditional folklore, to a friendly, gracious, charming, and perfectly bilingual sovereign, whom Canadians, less and less recognize as the sovereign of our great and beautiful country.

Public instruction, or education, as it is improperly called, should, in my opinion, be maintained in the Constitution, as a provincial jurisdiction.

The Constitution should however provide that provincial governments should dispense French education from nursery up to high school whenever a sufficient number of families so express the wish. This teaching should take place in the school wherever there is a sufficient number of students, or by other means such as correspondence courses or private courses, in the case of isolated children.

The personal views I have expressed today, Mr. Chairman, lady and gentlemen, especially in regard to the humiliation to which the French language has fallen victim here in Saskatchewan, lead me to the conclusion that I am not a full-fledged citizen in this province no more than I would in most of the other Canadian provinces.

I thank you for the opportunity you have given me to be a witness and to express my feelings, in the hope that it will help your Committee to correct at least some of the defects of the present Canadian Constitution, thus bringing about a more independent, free and united Canada. Thank you, respectfully, Mr. Chairman.

[Texte]

dont la langue française est victime ici, en Saskatchewan, me porte à conclure que dans la situation actuelle je n'éprouve pas le sentiment d'être dans cette province un citoyen à part entière, pas plus que je ne le serais dans la plupart des autres provinces canadiennes.

Je vous remercie toutefois de l'occasion que vous m'avez offerte d'apporter mon témoignage et d'exprimer mes sentiments dans l'espoir que mon intervention aidera votre Comité à corriger en conséquence les défauts, ou du moins certains défauts, de l'actuelle Constitution canadienne et qu'il en surgira un Canada plus uni, plus indépendant et plus libre. Respectueusement vôtre. Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Rottiers. I will briefly summarize in English the principal recommendations which the witness has made.

Firstly he recommends that the Canadian Constitution be repatriated as quickly as possible and secondly, that there be inserted in the constitution an unequivocal guarantee of the official status of both French and English as official languages. His third and fourth recommendations are that Canada proclaim total independence and that the oath of allegiance be changed to make it more specifically Canadian. Fifthly although education should remain under provincial jurisdiction, Mr. Rottiers recommends that the constitution should ensure that the provinces must provide for the teaching in French in localities where there are a sufficient number of French families.

That is a summation of the points which the witness has made. Mr. Gilles Marceau?

M. Marceau: Monsieur Rottiers, je voudrais d'abord vous féliciter pour le mémoire extrêmement intéressant que vous nous avez présenté. Il nous éclaire sûrement sur bien des points de vue et veuillez croire que les renseignements que vous nous donnez, même si ce sont des cas particuliers, nous intéressent grandement.

A la page 2 de votre mémoire, vous parlez des «bonnes intentions des Pères de la Confédération». Dois-je conclure que vous êtes d'avis que les Pères de la Confédération, tout en ne le disant pas explicitement, désiraient que le français devienne langue officielle partout au Canada?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will just briefly state the question in English. Mr. Marceau asks the witness whether he thinks that the BNA Act was implicitly intended to make French an official language.

M. Rottiers: Monsieur Marceau, en réponse à votre question, je dois dire qu'en effet je suis convaincu que les Pères de la Confédération, dans leur esprit, voulaient assurer l'égalité de statut officiel aux langues anglaise et française, au Canada d'alors, et en prévision de l'admission des autres provinces dans la Confédération.

L'exemple le plus typique que je puis citer à l'appui de cette affirmation, c'est que l'Acte du Manitoba, en 1870, garantissait les droits du français aussi bien que ceux de l'anglais tant au niveau de la législation qu'à celui de la justice. Et ce n'est que quelques années plus tard, en 1896, je crois, que cette loi fut abrogée. Mais je pense pouvoir l'affirmer, l'Acte du Manitoba traduisait effectivement l'intention des Pères de la Confédération dans les termes dans lesquels il était rédigé.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Rottiers.

Je vais résumer brièvement en anglais, les principales recommandations du témoin.

Il a proposé, en premier lieu, que la Constitution canadienne soit rapatriée le plus rapidement possible. Deuxièmement, qu'une garantie soit insérée dans la Constitution affirmant sans équivoque le statut officiel des deux langues française et anglaise au Canada. Les troisième et quatrième recommandations voudraient que le Canada proclame son indépendance totale, que le serment d'allégeance soit modifié de façon à ce qu'il soit plus particulièrement canadien.

En cinquième lieu, que l'enseignement reste de juridiction provinciale. M. Rottiers propose que la Constitution prévoie l'obligation pour les provinces d'assurer l'enseignement en français lorsqu'il existe un nombre suffisant de familles francophones dans la localité.

Voilà en résumé les points exposés par le témoin. Monsieur Gilles Marceau?

Mr. Marceau: Mr. Rottiers, I wish first of all to congratulate you for the extremely interesting brief you have introduced. It should prove most helpful for us to understand many points you have made which, even though relating to particular cases, are of prime interest to us.

In page 2 of your brief, you speak of the "good intentions of the Fathers of Confederation". I must conclude that you think it was their intention, although it was not explicitly mentioned, to see that French is an official language throughout Canada?

Le coprésident (MacGuigan): Je repose brièvement la question en anglais. M. Marceau demande au témoin si, à son avis, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique faisait du français une langue officielle?

Mr. Rottiers: In reply to your question, I must say that in fact I am convinced that the Fathers of Confederation had in mind to guarantee the equality of status between French and English in Canada as it existed then, and in the expectation of other provinces joining Confederation at a later date.

The most typical example I can quote is that the Manitoba Act of 1870 guaranteed the rights of French as well as those of English at the level of the legislative assembly and the courts. It was only in 1896, I guess, that that Act was repealed. But I can state that the Manitoba Act, as it was drawn, reflected the intention of the Fathers of Confederation.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers believes this was the implicit understanding in Confederation agreements and emphasizes the Manitoba Act as an example of the meaning of the Fathers of Confederation since it so shortly followed Confederation.

M. Marceau: En tant que Canadien d'expression française, je voudrais bien partager votre point de vue et votre optimisme, mais malheureusement je dois avoir certaines réserves pour ce qui est des explications, sincères sans doute, que vous venez de me procurer.

Monsieur Rottiers, dans votre mémoire, vous nous parlez surtout, et je le constate, d'erreurs ou d'étroitesse d'esprit, comme vous venez de l'indiquer, de la part de certains ministères fédéraux. Pourriez-vous me dire quelle est l'attitude des fonctionnaires du gouvernement provincial quant à l'application du bilinguisme?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks about the attitude of the provincial governments towards bilingualism.

M. Rottiers: Je crois sincèrement, monsieur Marceau, que nous devons admettre que des progrès, même sérieux, ont été faits dans cette direction. A l'appui, je pourrais dire, par exemple, qu'au ministère du Revenu provincial, ici à Regina, il y a maintenant une préposée bilingue et je pourrais dire que le ministère de l'Éducation a promulgué des lois qui sont beaucoup plus favorables qu'elles ne l'étaient à l'enseignement du français à l'école.

Je pourrais dire, par exemple, qu'au Secrétariat d'État, nous avons maintenant à Regina, un agent de liaison de langue anglaise et un autre de langue française.

Je pourrais citer d'autres cas de ce genre qui me permettent d'affirmer qu'il y a un net progrès de la part de certains ministères, tant fédéraux que provinciaux. Toutefois, il reste certainement de graves lacunes à combler, notamment, celles que j'ai signalées dans mon mémoire et je me reporte tout spécialement au ministère du Solliciteur général qui est un cas flagrant, à mon avis...

M. Marceau: ...Et qui est un ministère fédéral...

M. Rottiers: Qui est un ministère fédéral, oui.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers answers that great progress has been made both provincially and federally, although there still remains considerable steps to be taken.

M. Marceau: Vous êtes Belge d'origine?

M. Rottiers: D'origine.

M. Marceau: Je ne sais pas si vous étiez hier soir à notre réunion. Vous avez sans doute constaté que certains membres du Comité ont émis l'opinion qu'il était illusoire de songer à établir partout au Canada deux langues et deux cultures. Je crois que pour ce qui est des deux langues officielles, il n'existe pas de problème, cela semble être un concept qui, dans l'ensemble, je crois, est accepté. Mais au sujet des deux cultures, on a certaines réserves et le sénateur Yuzyk, entre autres, disait hier qu'il se réjouissait du fait qu'on songeait à établir ou à reconnaître plus de deux cultures et même plus de deux langues officielles. Quant à vous qui êtes Belge d'origine, croyez-vous possible d'être véritablement Canadien et

[Interpretation]

Le coprésident (MacGuigan): M. Rottiers pense que c'était l'intention implicite des accords de Confédération que la Loi sur le Manitoba reflétait, puisqu'elle suivait de près la Confédération. M. Marceau?

Mr. Marceau: As a French-speaking Canadian, I wish I could share your point of view and optimism, but unfortunately I have some qualifications regarding your explanations, however sincere they may be.

Mr. Rottiers, in your brief you speak mostly of errors or narrow-mindedness as you said, on the part of some Federal Departments. Can you tell me what is the attitude of provincial public servants in regard to the enforcement of bilingualism?

Le coprésident (MacGuigan): M. Marceau demande quelle est l'attitude des gouvernements provinciaux vis-à-vis du bilinguisme.

Mr. Rottiers: I sincerely believe, Mr. Marceau, that we must admit that a very serious progress has been realized towards this end. As an example, I would mention that the provincial Revenue Department here, in Regina, has named a bilingual agent and that the Department of Education has passed laws which are more favorable to French than heretofore.

At the Department of the Secretary of State, we have now in Regina, an English speaking liaison officer and another French speaking one.

I could produce other examples showing that real progress has been made in certain Provincial as well as Federal Departments. However, there are still important shortcomings to wit, those given in my brief, and I refer particularly to the Department of other Solicitor General which is a flagrant case, I believe...

Mr. Marceau: ...It is a Federal Department.

M. Rottiers: Yes, a Federal Department.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Rottiers dit que de grands progrès ont été faits tant au niveau fédéral que provincial, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire.

Mr. Marceau: Are you from Belgium?

Mr. Rottiers: Originally.

Mr. Marceau: I do not know whether you attended our meeting of yesterday. You must have seen that some members of the Committee expressed the opinion that it was illusory to establish two languages and two cultures throughout Canada. As far as official languages are concerned, there is no problem. This seems to be a concept which is apparently pretty much accepted. But as regards the two cultures, there have been some qualifications and Senator Yuzyk, among others said that he was happy to see the acknowledgement or establishment of more than two cultures and even more than two official languages. Coming yourself from Belgium, do you believe that you can really become a Canadian

[Texte]

que vous puissiez parler l'une des deux langues officielles, qui est le français ou l'anglais, et vous sentirez-vous brimé si on ne maintient pas votre culture belge au Canada?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks about the place of other languages and cultures in Canada.

M. Rottiers: Monsieur Marceau, je vous dirai que je suis venu au Canada, non pas pour continuer à vivre en Belgique, mais pour devenir Canadien. J'aimerais toutefois dire ceci c'est que, lorsque je me suis présenté à l'ambassade du Canada à Bruxelles, avec l'intention d'émigrer ici, on m'a assuré, à cette ambassade, que l'anglais et le français étaient officiels partout au Canada, tout en indiquant, bien sûr, que la prépondérance au point de vue français se trouvait au Québec.

Je suis personnellement très sympathique à toutes les cultures, à toutes les langues. Je suis convaincu que chacune d'elles est un apport très important à la culture canadienne. Je pense cependant que si l'on veut être logique avec soi-même, il faudrait qu'en plus des droits naturels que chaque culture porte en elle, tenir aussi compte peut-être des droits historiques, dans le cas du Canada, les langues anglaise et française. Tout en étant favorable à des mesures gouvernementales ou autres propres à l'épanouissement de toutes les cultures qui sont présentes au Canada, je crois qu'il faut d'abord accorder la priorité aux cultures anglaise et française et que ce n'est qu'alors, quand ces deux cultures auront acquis droit de cité partout que l'on pourra faire un pas en avant et aider les autres cultures à s'épanouir, à se développer à leur tour.

Je suis en faveur, par exemple, de la suggestion que le président de notre Association faisait hier soir en ce qui concerne les régions culturelles mais je pense aussi que la Loi C-120 n'est pas appliquée comme elle devrait l'être partout, spécialement dans l'Ouest.

Je suis convaincu moi-même que certains services provinciaux tout au moins devraient être bilingues et notamment celui de la Justice. J'ai cité un cas flagrant qui m'a fait beaucoup de peine, parce que je me suis senti brimé dans mon droit de m'exprimer dans ma langue, ici, en Saskatchewan, devant un juge. J'étais en droit de m'attendre au moins que ce juge me réponde en m'offrant les services d'un traducteur. Or, il ne l'a pas fait, il a méprisé ma lettre en n'y répondant pas et en m'envoyant deux gendarmes royaux pour m'arrêter. Alors ce sont des choses qui ne me permettent pas de dire que je suis ici un citoyen à part entière.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers believes that there is a lot still to be done with respect to the privileges of the French and that he would give priority to the two culture-two language aspect. He also said that he agreed with the recommendations of Mr. Lalonde last night respecting other cultures and languages.

M. Marceau: Après vous avoir posé cette question, monsieur Rottiers, je dois dire, pour éviter toute équivoque ici, que le point soulevé par le sénateur Yuzyk m'a semblé très opportun. Après avoir visité d'une façon officielle une partie de l'Ouest, j'ai constaté que le problème des deux cultures était un concept qui était, peut-être à raison, un peu difficilement accepté, car il y avait

[Interprétation]

and speak one or the other of the official languages, either French or English and would you feel victimized if your Belgian culture was not upheld in Canada?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau s'enquiert au sujet de la place qui revient aux autres langues et cultures au Canada.

Mr. Rottiers: Mr. Marceau, I will tell you that I have come to Canada not to continue living in Belgium, but to become a Canadian. I will say however, that when I went to the Canadian Embassy in Brussels with a view to immigrating to Canada, I had been assured by the Embassy that French and English were official languages all over Canada, while stressing, of course, the preponderance of French in Quebec.

I am very sympathetic to every culture and to every language. I am convinced that any of them is a considerable gain for Canadian culture. To be logical with oneself however, one must take into account, together with the natural rights of every culture, the historic rights of the French and English languages. Whilst favouring some kind of Federal or Provincial measures to develop the various cultures in Canada, priority must be given to French and English. Only when those two will be truly official in every part of Canada, shall we be able to consider helping other cultures to develop in turn.

I am in favour of the suggestion made by the Chairman of our Association yesterday about cultural regions, but I believe that Bill 120 is not being applied as it should be, especially in the West.

I believe that certain Federal and Provincial services should be bilingual, particularly the Department of Justice. I have mentioned an example which aggravated me intensely as I felt victimized in my rights to express myself in my own language before the Court, in Saskatchewan. I expected that the judge could answer by offering me the services of an interpreter. He did not do it but ignored my letter to him and dispatched two Royal Policemen to arrest me. Those instances do not allow me to say that I am a full-fledged citizen.

Le coprésident (MacGuigan): M. Rottiers estime qu'il reste encore beaucoup à faire concernant les privilèges qui conviennent au français et qu'il faut donner priorité au biculturalisme. Il partage l'opinion exprimée dans les recommandations de M. Lalonde concernant d'autres cultures et langues.

M. Marceau: After this question, Mr. Rottiers, I must say, to avoid any misunderstanding here, that the point raised by Senator Yuzyk appeared to me to be very appropriate. After visiting officially part of western Canada, I realized that bi-culturalism was not easily accepted because there were other cultures which were part of the national life and deserved to be accepted and

[Text]

d'autres cultures qui faisaient partie intégrante de la nation canadienne et qui méritaient d'être acceptées et encouragées. Je ne voudrais pas vous laisser l'impression que je ne reconnais pas ce fait, mais je vous posais peut-être une question un peu difficile à répondre, mais vu que vous êtes Belge, je voulais savoir quelle était votre réaction vis-à-vis d'autres cultures.

Monsieur Rottiers, je vais d'abord vous poser une question: ici, dans l'Ouest, qu'est-ce qu'on pense d'une nouvelle Constitution? La croit-on nécessaire, utile ou si c'est une perte de temps que de songer à faire une nouvelle Constitution. Qu'est-ce que les gens de la Saskatchewan pensent?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks what is the attitude of the people of Saskatchewan towards a new constitution.

M. Rottiers: Je crois que les gens de la Saskatchewan, s'ils sont anglophones, éprouvent peut-être beaucoup moins le besoin d'apporter des changements à la Constitution que les francophones, parce que les droits de la population anglophone sont garantis, protégés par la Constitution, ce qui n'est pas le cas pour les francophones de cette province, du moins en ce qui concerne les langues officielles.

M. Marceau: Maintenant, est-ce que les changements à la Constitution que les francophones veulent obtenir se limitent à la question de langue, puisque vous avez limité votre mémoire, peut-être en raison du temps et des circonstances, à la question de la langue? Est-ce l'unique question ou s'il y a d'autres droits essentiels qu'on voudrait voir inscrits ou peut-être précisés davantage dans une nouvelle Constitution?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers answered that English-speaking people are, by and large, much less interested in constitutional reform than are French-speaking people.

Mr. Marceau now asks if the French, particularly of Saskatchewan, are primarily interested in constitutional change with regard to language rights or would they like to see constitutional changes in respect to other things.

M. Rottiers: Monsieur Marceau, je crois que la question des langues officielles n'est pas la seule question qui préoccupe les francophones de la Saskatchewan.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers answers that naturally the French-speaking people, in order to avoid assimilation, are particularly concerned about problems of language education but he points to the fact that in his brief he mentioned quite a number of other things, especially the desirability of repatriating the Canadian constitution.

• 1117

Je pense tout de même que c'est la question principale qui les préoccupe et qui a toujours été la cause plus directe qu'indirecte de leur assimilation en ce qui concerne la langue d'enseignement à l'école.

J'ai noté tout de même dans mon mémoire, certains points, notamment celui du recours à un Parlement étranger pour la modifier, que prévoit la Constitution actuelle, par exemple, comme l'un des points qui devraient selon moi être changés dans une nouvelle

[Interpretation]

encouraged. I did not wish to leave this impression that I do not recognize that fact, but I was probably asking a difficult question. Being Belgian yourself, I wanted to know your reaction towards other cultures.

Let me ask you a question, M. Rottiers. What do people in the West, think of a new Constitution? Do they think it is necessary and useful or is it a waste of time to draft a new Constitution. What do the people of Saskatchewan think of it?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau s'enquiert de l'attitude de la Saskatchewan à l'endroit d'une nouvelle Constitution.

Mr. Rottiers: I believe that the people of Saskatchewan, if they are English speaking, feel a lesser need for altering or drawing a Constitution than the French speaking citizens, because their rights are being protected and guaranteed by the Constitution, which is not the case for the French speaking people of the province, at least as far as official languages are concerned.

M. Marceau: Are the amendments which the French speaking population require limited only to languages? Your brief deals only with this aspect. Is it the only issue, or are there other essential fundamental rights to be inserted more clearly in the Constitution?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Rottiers a répondu que les anglophones étaient moins intéressés que les francophones à la réforme constitutionnelle.

M. Marceau demande maintenant si les francophones de la Saskatchewan tiennent surtout à des changements constitutionnels en ce qui concerne les droits linguistiques, ou bien à d'autres égards aussi.

Mr. Rottiers: Mr. Marceau, I believe that the question of the official languages is not the only issue concerning the French speaking population of Saskatchewan.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Rottiers répond que, naturellement, les gens d'expression française, pour conjurer l'assimilation, attachent une importance toute particulière à ce problème de la formation dans le domaine du langage mais il signale dans son mémoire le fait qu'il y a un certain nombre d'autres facteurs en cause, y compris le rapatriement de la Constitution canadienne.

As far as I am concerned, I think that this is the problem that they have been worrying about all the time and which has always been the most direct cause of the assimilation with respect to the teaching language in school.

At any rate, I have noted in my brief some points, notably that which is related to a recourse to a foreign Parliament to modify the present Constitution, for instance, as one of those points which, according to me,

[Texte]

Constitution. Je ne trouve pas logique, je trouve même ridicule que nous soyons obligés d'avoir recours à un parlement étranger pour modifier nos propres lois, notre propre Constitution. Personnellement, en tout cas, c'est un des points que j'ai tenu à souligner dans mon mémoire.

Both Mr. Rottiers and Mr. Marceau have just spoken warmly of the English people. I take it that you mean the English people from England?

Mr. Marceau: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): And the generosity with which they very often treated the French people, and they said that their desire to break the remaining ties with Britain was not due to any antipathy toward the British but due to the feeling that this is the way in which Canada can become more fully Canadian. Mr. Rottiers said that he believes this is not a feeling which is exclusively French but is shared by the people of Saskatchewan generally.

Mr. Marceau: I have two more questions to ask, Mr. Chairman.

Lorsque vous parlez du rapatriement de la Constitution, qui semble être un désir des francophones, ce même désir existe-t-il chez les anglophones? Autrement dit, y a-t-il un désir commun du rapatriement de la Constitution ou si seulement les francophones expriment ce désir que vous venez de mentionner?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): In a new constitution should the balance of power be more provincial, more federal, or what?

M. Rottiers: Non, je crois, monsieur Marceau, que ce sentiment n'est pas exclusif aux francophones de la Saskatchewan. Je crois qu'il est partagé aussi par une large proportion de la population. Je crois que de plus en plus on manifeste le désir de vivre chez soi, de voler de ses propres ailes tout en entretenant les meilleurs liens d'amitié avec les autres pays, tels le Royaume-Uni. Personne, je crois, n'en veut à l'Angleterre, surtout pas les francophones.

J'ai mentionné d'ailleurs que dans le passé le Parlement britannique s'était montré parfois beaucoup plus généreux et beaucoup plus sympathique envers les Canadiens français que la plupart de nos gouvernements fédéraux antérieurs. C'est dire que je suis en faveur du maintien de liens d'amitié très étroits sur tous les rapports, avec le gouvernement britannique.

M. Marceau: Je pense que la précision que vous venez d'apporter nous permet de réaliser que les anglophones et les francophones de Saskatchewan s'entendent bien sur des sujets aussi importants. Je pense que la précision que vous avez apportée sur le fait qu'il n'est pas question d'avoir de l'antipathie à l'endroit des Anglais est un fait vraiment remarquable, parce que ceux qui connaissent les Anglais savent que ce sont des hommes extrêmement charmants, des diplomates avertis et des hommes qui méritent d'être respectés à tous les points de vue. Il ne s'agit en aucune façon de vouloir lancer une campagne contre eux. Il s'agit, comme vous l'avez dit, d'être des Canadiens à part entière.

M. Rottiers: Je suis pleinement d'accord avec ce que vous venez de dire.

[Interprétation]

should be modified in the new Constitution. I find it illogical, indeed ridiculous that we should have to go to a foreign Parliament to modify our own laws, our own Constitution. Personally, this is one of the points that I had to underline in my brief.

MM. Rottiers et Marceau ont déjà manifesté leurs sympathies envers le peuple anglais. Je pense que vous voudriez dire le peuple anglais d'Angleterre?

M. Marceau: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): La générosité qu'ils ont à plus d'une reprise manifestée envers le peuple français et ils ont dit que c'était leurs intentions de rompre les liens avec l'Angleterre, n'était pas animée par une antipathie à l'égard de l'Angleterre mais plutôt animée par le sentiment que c'est la façon pour le Canada de devenir encore plus conscient de la chose canadienne. M. Rottiers a dit qu'il croit que c'est là un sentiment qui n'est pas exclusivement partagé par les Français mais aussi par les habitants de la Saskatchewan.

M. Marceau: J'ai encore deux autres questions à poser, monsieur le président.

When you speak of the repatriation of our Constitution which seems to be a desire manifested by the French-speaking people, is this same desire also found among the English-speaking people? In other words, is this an exclusive preoccupation of the French-speaking group?

Le coprésident (M. MacGuigan): Dans une Constitution, l'équilibre du pouvoir devrait-il s'orienter plutôt sur le camp provincial, sur le plan fédéral, ou comment?

Mr. Rottiers: No, I believe, mister Marceau, that this sentiment is not exclusive to the French-speaking of Saskatchewan. It is in my estimation shared also by a wide proportion of the population. I think that more and more there is evidence of this desire to live in one's place, to fly with one's own wings all the time keeping the best ties of friendship with other countries like the United Kingdom. Nobody, in my estimation, has anything to say against England, least of all the French-speaking people.

I have mentioned that in the past the British Parliament has showed itself much more generous and much more sympathetic towards the French-Canadians than most preceding federal governments. This is to say that I am in favour of upholding those ties of close friendship which very narrowly ties us to the British government.

Mr. Marceau: I think that this precision that you have just brought allows us to realize that the English-speaking and the French-speaking in Saskatchewan are getting along pretty well about most important issues. I believe that the precisions that you have brought on this matter to which there is no question to have antipathy towards the English is a notably remarkable factor, for those who know the English-speaking know that they are people who are extremely charming, competent diplomats and men who deserve respect. There is no question of organizing a drive against them. It is a question as you have well put it to be wholly Canadian.

Mr. Rottiers: I am fully in agreement with what you have just said.

[Text]

M. Marceau: Au sujet de la distribution des pouvoirs dans une nouvelle Constitution, comment l'envisagez-vous? Croyez-vous que la tendance devrait être du côté fédéral, du côté provincial ou qu'on devrait plutôt chercher un équilibre entre les deux? Autrement dit, souhaitez-vous un pouvoir central plus fort ou moins fort et un pouvoir provincial en conséquence?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Rottiers sees Francophones in provinces outside Quebec more protected by strong federal power and he would like to see the constitutional balance asserted in that direction.

M. Rottiers: Je réponds sans hésiter, monsieur Marceau, que si nous voulons assurer l'unité canadienne, si nous voulons que les communautés canadiennes-françaises se développent, s'épanouissent là où elles sont, il faut sans aucun doute donner plus de pouvoir au gouvernement central.

M. Marceau: Ne croyez-vous pas que cette affirmation est un peu radicale? Ne croyez-vous pas qu'ainsi vous compromettez un peu, à certains égards, les droits des Canadiens d'expression française? Ne croyez-vous pas que les droits des Canadiens d'expression française seraient plus sûrement assurés si plus de pouvoirs étaient donnés aux provinces qui pourraient en faire usage suivant ceux qui les habitent?

M. Rottiers: Non, monsieur Marceau. Je suis convaincu que si les pouvoirs attribués aux provinces ne sont pas contrôlés par un pouvoir central vraiment fort qui fera respecter la Constitution partout et dans tous ses aspects, eh bien! notre avenir en tant que francophones sera dangereusement compromis et par le fait même, ce qui est beaucoup plus important, l'unité canadienne le sera elle aussi.

M. Marceau: Monsieur le président, une dernière question. Dans une nouvelle Constitution, comment voyez-vous la position du Québec, vous, francophones de la Saskatchewan? La voyez-vous différente de celle des autres provinces? Voyez-vous le Québec comme ayant une vocation spéciale, une sorte de statut spécial ou de condition spéciale, quelle que soit l'expression? Pour vous, les francophones de la Saskatchewan, le Québec est-il quelque chose qui doit être différent? Est-ce un point d'appui ou tout simplement une province comme les autres dans un sens, mais une province différente par la population qui l'habite?

Une deuxième question: est-ce que vous croyez que les relations entre les gens de la Saskatchewan, les francophones et les anglophones, et les gens du Québec sont suffisantes?

Croyez-vous que les relations qui existent sont profitables? Pourraient-elles être améliorées?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Marceau asks if the Province of Quebec should have a special role with respect to Francophones across the country. On the other hand, he asks whether the relations are now close enough between the people of Saskatchewan and the people of Quebec.

M. Rottiers: Monsieur Marceau, je répondrai à votre première question en disant que sans l'aide que les

[Interpretation]

Mr. Marceau: With respect to this distribution of powers according to this new Constitution, how do you see it? Do you think that we should lean towards the federal or towards the provincial or do you believe that we should reach a happy medium between the two? In other words do you wish a central power more powerful or less powerful with respect to the provincial?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Rottier croit que les francophones hors du Québec, sont mieux protégés par une puissance fédérale plus forte et il aimerait conséquemment que l'équilibre des pouvoirs s'établisse en ce sens.

M. Rottiers: I do not hesitate to answer, right away, Mister Marceau, that if we wish to insure Canadian unity, if we want French-canadian communities to develop and grow where they are, doubtless central government must be granted more power.

Mr. Marceau: Don't you think that this statement is a little bit on the radical side? Don't you believe that in this way you are compromising, in some respect, the rights of French speaking Canadians? Don't you think that the rights of the French-Canadians would be more protected if more powers were granted to provinces who in turn might use them to the advantage of their inhabitants?

Mr. Rottiers: No, Mister Marceau. I am convinced that if the powers attributed to the provinces are not controlled by a strong central power which will ensure respect of the Constitution, well then, our future as french-speaking people is dangerously compromised and ipso facto the unity of Canada is also compromised.

Mr. Marceau: Mister Chairman, one last question please. In a new Constitution, where do you see the stand of the province of Quebec, you, French-speaking people of Saskatchewan? Do you see it different from what it is in other provinces? Do you recognize in the province of Quebec a special vocation, a sort of special status or special condition whatever you may call it? For you, French-speaking people of Saskatchewan, is Quebec something that must be different? Is it a leverage too another province, or in a sense, a province different because of its population?

Second question: Do you believe that the relations between the people of Saskatchewan, French-speaking and English-Speaking, and the people of Quebec, are sufficient?

Do you believe that the relations which exists are profitable? Could they be improved?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Marceau demande si la province de Québec devrait avoir un rôle spécial à jouer dans cette question de la francophonie du pays. D'autre part, il demande si les relations sont assez serrées entre les gens de la Saskatchewan et du Québec.

Mr. Rottiers: Mister Marceau, to your first question I will answer that without the help of the minority

[Texte]

groupes francophones minoritaires ont reçue depuis toujours, il n'y aurait certainement plus de minorité française à l'heure actuelle, dans l'Ouest.

Le Québec est pour nous non seulement l'appui mais la source, l'inspiration de toutes nos luttes et je crois que nous devrions pouvoir reconnaître au Québec cette vocation spéciale qu'il a vis-à-vis de la francophonie canadienne, vis-à-vis de tous les groupes francophones disséminés dans le Canada. C'est pourquoi je serais personnellement pour que l'on reconnaisse cette vocation spéciale du Québec.

En ce qui concerne les relations entre les gens de la Saskatchewan et ceux du Québec, je crois que nous pouvons dire que ces relations se sont améliorées de beaucoup, notamment depuis l'Expo 67 qui a permis des visites, des contacts, des rencontres qui, eux, ont permis une meilleure compréhension, une meilleure connaissance mutuelle. Je tiens à souligner d'une manière toute spéciale que l'amélioration de ces relations entre anglophones ou francophones de la Saskatchewan et anglophones ou francophones du Québec est grandement favorisée actuellement par la politique fédérale des voyages-échanges. C'est un point très important, je crois, qu'il faut souligner. Ces voyages-échanges n'existent que depuis relativement peu de temps mais ils ont déjà produit des résultats magnifiques au point de vue compréhension mutuelle au niveau des jeunes, ce qui est peut-être plus important encore qu'au niveau des adultes. Je tiens à remercier et à féliciter le gouvernement fédéral pour cet effort magnifique qu'il fait ici et que d'autres pays, comme les États-Unis, nous envient.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I must say that I do not quite know how to sum up those last two comments, so with your indulgence I will forego a laborious translation. However, I would like to say to the people present that this is apparently the first time that a parliamentary committee has gone around the country in this fashion hearing the people, and Parliament has not been quite prepared for it. I think we have now won agreement from the parliamentary authorities to make the translation, which is available to the committee members here through these aids, available to the people as well. Unfortunately the equipment has not yet been obtained, but in our later travels throughout the country we hope to establish this and in future we hope that all parliamentary committee will be so equipped.

We must press on, gentlemen, but there are two other members whom I will allow to ask questions of Mr. Rottiers; Mr. Allmand and Mr. Gibson. Mr. Allmand.

M. Allmand: Monsieur Rottiers, êtes-vous au courant que le Parlement fédéral a adopté la Loi sur les langues officielles et que maintenant nous sommes en train d'établir les institutions prévues par cette loi? Avez-vous écrit à M. Spicer ou à M. Pelletier, le secrétaire d'État, au sujet de ces plaintes spécifiques que vous portez dans votre mémoire? J'ai été étonné par les griefs que vous avez faits. Avez-vous écrit à M. Spicer ou à M. Pelletier à ce sujet?

M. Rottiers: Je n'ai pas écrit à M. Spicer. J'ai, cependant, adressé certaines lettres à ce sujet à diverses personnes, notamment au solliciteur général et au ministre de la Justice.

M. Allmand: C'est la mauvaise personne.

[Interprétation]

French-speaking groups there would not be at this moment any French-speaking minority in the West.

Not only in our mind is Quebec the help but it is also the source of inspiration of our struggles and I believe that we should recognize Quebec as being the champion of this Canadian French-speaking fact for all the dissiminated groups of French-speaking persons in Canada. This is the reason why I would say that we should recognize this special vocation of the province of Quebec.

With respect to the relations between the people of Saskatchewan and Quebec, I think that we can say that there has been much improvement, especially since Expo 67 which was a great opportunity to encourage visits, contacts, meetings, which, in turn, stirred a better understanding, a better knowledge. Notably, I would like to mention that the improvement in those relations between French and English speaking people of Saskatchewan and those of Quebec is greatly encouraged presently by the federal policy of exchange visits. This is a most important point that must be underlined. Those exchange visits are relatively new and already we can see the results that they have brought with respect to mutual understanding spurred between the young, and, possibly more important than between the old. I want to thank and congratulate the federal government for this outstanding effort which other countries, the U.S. for instance look upon with envy.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je me sens incapable de résumer ces derniers commentaires, aussi, si vous me le permettez, je passerai outre à une traduction laborieuse. Toutefois, j'aimerais signaler que c'est apparemment la première fois qu'un Comité parlementaire a voyagé de par le pays de cette façon pour entendre les opinions des citoyens et que le Parlement n'était pas tout à fait préparé à cet événement.

Je crois que les autorités du Parlement ont maintenant entériné ce projet de faire la traduction qui est à la disposition des membres du Comité et de la population en général. Malheureusement, les appareils nous manquent mais au cours de nos prochains voyages, nous espérons que nous pourrions en disposer.

Il nous faut poursuivre, messieurs, mais il y a deux autres personnes qui voudraient poser des questions à M. Rottiers: M. Allmand et M. Gibson. M. Allmand.

Mr. Allmand: Mister Rottiers, do you know that the federal Parliament has adopted the Official Languages Act and that from now on we are in the course of establishing the machinery provided for by the Act? Did you write to Mr. Spicer or to Mr. Pelletier, the Secretary of State, about those specific complaints that you make in your brief? I was surprised by your grievances. Did you write to Mr. Spicer or to Mr. Pelletier to this effect?

Mr. Rottiers: I did not write to Mr. Spicer. However I have written some letters to this effect to some persons, namely to the Solicitor General and the Minister of Justice.

Mr. Allmand: It is not the proper person.

[Text]

M. Rottiers: Peut-être. Je réalise que j'ai pris la mauvaise direction mais je puis vous assurer que j'adresserai une copie de ce mémoire à M. Spicer avec tous les renseignements, tous les détails supplémentaires qu'il voudra bien me demander.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand is asking the witness what contact he has had with federal government officials and they have been discussing some of the various people that Mr. Rottiers might be writing to.

M. Allmand: Je vous suggère d'envoyer ce mémoire à M. Spicer et à M. Pelletier, le secrétaire d'État, qui est responsable de l'application de cette loi. Merci, monsieur le président.

M. Rottiers: Merci.

Le coprésident: Merci, monsieur Allmand. Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur Rottiers, j'ai beaucoup aimé votre présentation. Ma première question est celle-ci: avez-vous l'impression que les enfants de la Saskatchewan veulent parler le français?

M. Rottiers: Monsieur, je vous répondrai que dans le contexte actuel, il est difficile de s'attendre à ce que les enfants parlent spontanément le français ou même à ce qu'ils en expriment le désir. Je suis cependant convaincu que dans de très nombreux cas, les jeunes francophones de la Saskatchewan sont intéressés au français et qu'ils connaissent le français beaucoup plus qu'on ne le pense généralement. Et c'est précisément à l'occasion d'activités comme les voyages-échanges, que l'on se rend compte à leur retour d'une ouverture de ces jeunes à la culture française. Ils sont tout à coup fiers de réaliser qu'ils sont des jeunes Canadiens français et qu'ils appartiennent à une culture canadienne-française dans un milieu anglophone.

M. Gibson: Avez-vous de la difficulté à recruter des professeurs de français en Saskatchewan?

M. Rottiers: Il y a peut-être certaines difficultés à recruter des professeurs francophones originaires de la Saskatchewan parce qu'ils ne sont pas assez nombreux. Mais je puis vous dire qu'il y a deux ans, comme secrétaire de l'Association culturelle, j'ai déclenché une campagne de publicité dans l'Est du Canada, aussi bien en Ontario qu'au Québec et dans les Maritimes, pour recruter du personnel enseignant bilingue intéressé à venir enseigner dans l'Ouest et que j'ai reçu, je crois, 258 demandes.

M. Gibson: Selon moi c'est la meilleure manière de développer l'esprit canadien. Avez-vous des émissions de télévision ou de radio, ici en Saskatchewan, pour les étudiants?

M. Rottiers: Pas encore. La télévision éducative ou universitaire n'existe pas encore. Nous avons tout simplement, au niveau de Radio-Canada, deux courtes émissions périodiques le samedi et le dimanche matin.

M. Gibson: C'est une bonne idée, n'est-ce pas?

M. Rottiers: Absolument.

M. Gibson: Merci, monsieur.

[Interpretation]

Mr. Rottiers: Perhaps. I realize that I erred but I can assure you that I will send a copy of this brief to Mr. Spicer with all pertinent information and also additional details that he may wish to request from me.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Allmand demande au témoin quel rapport il a eu avec les fonctionnaires du gouvernement fédéral. Ils ont discuté de ceux à qui M. Rottiers pourrait écrire.

Mr. Allmand: I would suggest you send a brief to Mr. Spicer and Mr. Pelletier, the Secretary of State, who is responsible for the application of this Act. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Rottiers: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Allmand. Mister Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Rottiers, I have appreciated your presentation very much. My first question is: Do you have the impression that the children of Saskatchewan want to speak French?

Mr. Rottiers: Sir, I will answer you that in the actual context, it is difficult to expect that the children will spontaneously speak French or even that they will express the desire of doing so. I am however convinced that in many cases, the young French-speaking people of Saskatchewan are interested in the French language and they know this French language much more than we would suspect generally. And it is precisely at the occasion of exchange-visits that we realized their return to a French culture. All of a sudden they are proud to realize that they are young French-Canadians and that they do belong to a French-Canadian culture in the midst of an English culture.

Mr. Gibson: Do you find it hard to hire professors of French in Saskatchewan?

Mr. Rottiers: Of course we have some difficulty in this matter because there are not enough of them. But I can tell you that two years ago as a Secretary of the Cultural association I have launched a publicity drive in Eastern Canada, in Ontario as well as in Quebec and in the Maritimes, to recruit bilingual professors interested in teaching French in the West and I have received 258 applications.

Mr. Gibson: In my estimation, this is the best way to develop this Canadian spirit. Do you have television programs or radio programs in Saskatchewan for students?

Mr. Rottiers: Not yet. The educational TV or university TV does not exist yet. We only have within CBC two short regular programs on Saturday and Sunday mornings.

Mr. Gibson: This is a good idea isn't it?

Mr. Rottiers: Definitely.

Mr. Gibson: Thank you, sir.

[Texte]

Le coprésident (M. MacGuigan): Est-ce qu'il y a des questions de l'audience?

Sinon, merci, M. Rottiers pour votre présentation.

M. Rottiers: Merci beaucoup.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I now invite the Hon. Darrel Heald to come forward. Ladies and gentlemen, the Committee is pleased to have as its next witness the Hon. Darrel Heald, Attorney General of the Province of Saskatchewan, who will speak on behalf of the Government of Saskatchewan.

Hon. D. V. Heald, Q.C., (Attorney General of Saskatchewan): Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the Committee. First of all, Mr. Chairman, on behalf of the Government of Saskatchewan may I take this opportunity of welcoming you and all the members of your Committee as well as your staff to the Province of Saskatchewan.

I think you should be congratulated on the procedure that you are following. I think it is a terrific idea to have a parliamentary committee go across the country to give the public a chance to participate in these very, very important deliberations, which will be ongoing for a long time. I think it is setting a great precedent and I hope that the Parliament of Canada sees fit to continue this procedure of what I consider to be participatory democracy.

Mr. Chairman, I have a brief with me that I would like to read, if I may, but I will not go through it all. We have summarized the propositions that the Government of Saskatchewan has presented to the various constitutional conferences, but I would like to read the rest of it, if I may.

The various constitutional conferences that have been held during the last couple of years have indicated the very wide extent of the problems that will have to be solved if an entirely new constitution is to be agreed upon. Saskatchewan, of course, is fully prepared to continue with the review of the constitution which is being carried out by the conference of first ministers and the continuing committee of officials. I have with me the Deputy Attorney General, who represents Saskatchewan on the continuing committee of official, Mr. Roy Meldrum. The conferences to date have indicated that there are very few areas in which the federal government and the provincial governments agree on how the various sections of the constitution should be worded. Saskatchewan is not in any way opposed to modernizing the Canadian constitution, but recognizing the difficulties being encountered in obtaining agreement of many of the topics discussed to date we believe that high priority should be given to certain amendments to the present constitution because we do not think we are going to be in a position to entirely agree on a new constitution for a long time.

We think consideration should be given to amendments permitting the provinces to impose indirect taxes on sales at the retail level. That is one example. We also think there should be express provision for the delegation of powers by the federal government to the provinces or from the provinces to the federal government. This is the

[Interprétation]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Any questions from the floor? If not, thank you Mr. Rottiers for your presentation.

Mr. Rottiers: Thank you very much.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si l'honorable Darrel Heald veut maintenant s'avancer. Mesdames et messieurs, le Comité est heureux d'accueillir son prochain témoin, l'honorable Darrel Heald, solliciteur général de la province de la Saskatchewan qui parlera au nom de son gouvernement.

L'hon. D. V. Heald, c.r., (solliciteur général de la Saskatchewan): Merci beaucoup, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. D'abord, monsieur le président, au nom du gouvernement de la Saskatchewan, puis-je saisir cette occasion de vous accueillir ainsi que tous les membres de votre Comité en Saskatchewan.

Il convient je crois de vous féliciter de la façon de procéder que vous avez adoptée. C'est une idée du tonnerre d'avoir ainsi un Comité parlementaire qui sillone le pays pour donner aux contribuables l'occasion de participer à ces délibérations qui sont fort importantes et qui ne sont pas prêtes de finir. C'est là, à mon avis, un précédent dans l'histoire du Parlement du Canada et j'espère que le Parlement jugera bon de poursuivre dans cette voie qui me semble fort bien s'allier à l'idée de démocratie.

Monsieur le président, j'ai un mémoire que j'aimerais vous lire, si je le puis, mais je ne veux pas le lire entier. Nous avons résumé les propositions que présente aux différentes conférences constitutionnelles le gouvernement de la Saskatchewan. Mais j'aimerais bien vous lire le reste, si vous me le permettez.

Les différentes conférences constitutionnelles que nous avons obtenues au cours des deux dernières années nous ont montré l'étendue des problèmes qu'il nous reste à résoudre avant que nous en arrivions à une nouvelle Constitution. La Saskatchewan, bien sûr, est prête à poursuivre l'étude de la Constitution qui a été entreprise par la Conférence des premiers ministres et le Comité permanent des fonctionnaires. J'ai à mes côtés le procureur général adjoint qui représente la Saskatchewan au sein du Comité permanent des fonctionnaires, M. Roy Meldrum. Jusqu'ici, ces conférences nous ont montré qu'il y a très peu de domaines où le gouvernement fédéral s'entend avec les gouvernements provinciaux. La province de la Saskatchewan ne s'oppose en aucune façon à la modernisation de la Constitution canadienne mais forte des difficultés soulevées par l'accord qu'il était nécessaire d'obtenir sur plusieurs points discutés jusqu'ici, elle croit qu'on devrait attacher une importance toute spéciale à certaines modifications qui doivent être apportées à la Constitution actuelle, vu qu'elle est persuadée que nous n'en viendrons pas à une entente absolue.

Il nous faut, selon nous, attacher de l'importance aux modifications qui permettraient aux provinces de prélever des impôts indirects sur les ventes au détail. Voilà un exemple. Nous pensons aussi qu'il faudrait des mesures à l'égard de la délégation de pouvoirs du fédéral aux provinces ou inversement. C'est une technique qui a été avancée dans la formule Fulton-Favreau, délégation vers le haut ou délégation vers le bas.

Dans un autre domaine, qui est critiqué d'après nous, et où il nous faudra probablement apporter des modifica-

[Text]

technique that was mooted in the Fulton-Favreau amending formula—delegation up or delegation down.

We think another area, which I am sure is a crisis area as far as everybody is concerned and where it is probably necessary to amend the constitution, now is in respect of the matter of pollution, and I want to talk about this a little later in more detail.

Saskatchewan has always favoured the early repatriation of the constitution so that constitutional amendments can be made in Canada without reference to the British parliament. We recommend that the amending formula be considered along with certain interim amendments such as those that I have indicated.

I think there was a breakthrough, Mr. Chairman, at the last conference of first ministers because there was agreement on the part of all first ministers at the table to consider the amending formula along with certain interim amendments. This was a breakthrough because before that the first ministers from Quebec had not agreed to consider the amending formula until they had first discussed in great detail and arrived at a consensus, the distribution of powers, for example, and this type of thing.

I think the result of the conferences to date would appear to confirm our view that we should build on the present constitution rather than attempt to draft an entirely new constitution. We think it vital that Canadians involve themselves in dialogue and discussion on these matters. The changes in our constitution are going to set the pattern of life in Canada for decades to come, so I think it is important that Canadians in and out of government should become involved in this most important of exercises.

Back in 1964 and 1965 the governments of Canada were very close to unanimous agreement on an amending formula. The Fulton-Favreau formula was accepted by the Government of Canada and the governments of the ten provinces at the conference in 1964 finally agreed on it in Ottawa on October 14, 1964.

However, it became an issue in a later Quebec provincial election. The government which had agreed to the Fulton-Favreau formula was defeated—that was the Lesage government—and the new government rejected it flatly, so the Fulton-Favreau formula was dead.

• 1140

Saskatchewan still believes that that formula is a workable one, providing, as it did, for the technique of delegation of powers either by a number of provinces up to the Federal Government or by the Federal Government of their powers down to a number of consenting provinces. We would like to see any new constitution utilize this technique of delegation of powers. I can see, for example, the four Western Provinces delegating their powers in several areas to Canada, for example Securities legislation or, in the field of Natural Products, marketing. We have a chicken-and-egg war on now. This is an area where I believe that there could be a consensus reached so far as three or four or five provinces are concerned and there could be delegation up to the federal power. I have mentioned securities. Surely it makes sense to have uniform securities rules, regulations and laws across this country. In a number of other areas, in the field of investment companies, trust companies and this type of thing, there should be uniform legislation, and I

[Interpretation]

tions à la Constitution, c'est celui de la pollution sur lequel je me pencherai un peu plus tard.

La Saskatchewan a toujours été en faveur du rapatriement de la Constitution de sorte que les modifications constitutionnelles puissent se faire sans recours au Parlement britannique. Nous recommandons que la formule de modifications soit considérée de pair avec certaines modifications provisoires telles celles que j'ai mentionnées.

Je crois, monsieur le président, que lors de la dernière rencontre des premiers ministres, il s'est produit un fait digne de mention puisque tous les premiers ministres ont convenu d'étudier cette formule de modification avec d'autres modifications provisoires. C'était un fait digne de mention car avant ce moment, le premier ministre du Québec n'avait pas convenu de considérer cette formule de modifications tant qu'il n'en aurait pas discuté dans le détail et qu'il n'en serait pas arrivé à une certaine conclusion quant à la répartition des compétences.

Il me semble que les résultats de cette Conférence semblent confirmer notre opinion à savoir qu'il conviendrait de construire sur les bases de notre Constitution actuelle plutôt que d'essayer d'en rédiger une nouvelle. Il nous semble capital que les Canadiens s'engagent dans ce dialogue. Les modifications que nous apporterons à la Constitution modèleront la façon de vivre au Canada pour les décennies à venir, et c'est pourquoi je crois qu'il est important que les Canadiens dans le gouvernement et hors du gouvernement s'intéressent à cette question fort importante.

Déjà en 1964 et 1965, les gouvernements canadiens ont presque obtenu l'unanimité quant à cette formule de modification. La formule Fulton-Favreau a été reçue favorablement par le gouvernement du Canada et les gouvernements des dix provinces à la Conférence de 1964 où il y a eu assentiment à Ottawa le 14 octobre 1964.

Toutefois, cette question a prêté à litige au cours d'une élection provinciale au Québec. Le gouvernement qui avait souscrit à la formule Fulton-Favreau a été battu—c'était le gouvernement Lesage—et le nouveau gouvernement a rejeté d'emblée cette formule de sorte que c'était la mort de la formule Fulton-Favreau.

Nous pensons toujours que cette formule prévoyant la délégation des pouvoirs était valable. Nous voudrions que toute nouvelle constitution reprenne cette idée de la délégation des pouvoirs. Je peux très bien imaginer que les quatre provinces de l'Ouest délèguent leurs pouvoirs à Ottawa, par exemple, dans la loi concernant la sûreté dans le domaine de la commercialisation des produits agricoles. Nous avons maintenant la guerre des poulets et des œufs. C'est une question sur laquelle pourraient s'entendre trois ou quatre provinces. Il pourrait y avoir une délégation de ces provinces au gouvernement fédéral. Les règlements concernant la sûreté devraient être les mêmes dans tout le pays. En ce qui a trait aux sociétés d'investissement et aux sociétés de fiducie les lois devraient être uniformes et on devrait s'entendre pour déléguer nos pouvoirs au gouvernement fédéral. Nous voudrions avoir plus de pouvoirs que ne le prévoyait la formule Fulton-Favreau.

[Texte]

believe we could agree on delegation up to the federal power. We also would like to see less entrenchment of powers than was present in the Fulton-Favreau formula. We think this would make for more flexibility to meet changing conditions.

I want to talk for a few minutes about fundamental human rights. I represent my Province on the Ministerial Committee studying the Constitutional Bill of Rights. Most provinces, not all, agree on the entrenchment in the Constitution of basic fundamental human rights. These also are referred to as fundamental political rights and has always been considered as including freedom of conscience and religion, freedom of expression (including the freedom of speech and of the press), freedom of assembly and association, and the right to freely held elections at maximum intervals. Now it generally has been agreed by all Governments that the Constitution should guarantee the right of freely held elections at maximum intervals of five years at both the Federal and Provincial levels.

With respect to the other three fundamental political rights, the acceptance thereof will likely depend upon the development of acceptable definitions of their substance and limits, and to a satisfactory amending formula being developed. A subcommittee has been set up to draft the actual wording of these rights for consideration of the Minister's Committee. Now there is some agreement and a consensus there, but there is sharp disagreement when you move to consideration of what are usually referred to as legal rights and whether they should be embedded or entrenched in the Constitution. I would like to summarize the legal rights because I am not sure it is generally understood completely what we mean when we talk about legal rights.

The legal rights that we are talking about in these discussions in Ottawa are: (1) The right of the individual to life and the liberty and security of the person, and the right not to be deprived thereof except by due process of law.

(2) The right of the individual to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except according to law.

(3) The right of the individual to the equal protection of the law.

(4) The right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures.

(5) The right of a person who has been arrested or detained, first of all, to be informed properly of the reason for his arrest or detention, secondly, to retain and instruct counsel without delay and, thirdly, to the remedy by way of *habeas corpus* for the determination of the validity of his detention and for his release if the detention is not lawful.

(6) The right of a person not to give evidence before any court, tribunal, commission, board or other authority if he is denied counsel, protection against self-crimination, or other constitutional safeguards.

(7) The right of a person to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations, the right of a person charged with an offence to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair hearing by an independent and impartial tribunal, and the right not to be denied reasonable bail without just cause.

[Interprétation]

Et maintenant, je traiterai des droits fondamentaux. Je représente ma province au Comité fédéral-provincial examinant cette question. La plupart des provinces, sont d'accord pour dire que la présente Constitution ne respecte pas les droits de l'homme. On en parle aussi comme des droits fondamentaux politiques: liberté de concept et de religion; liberté de parole, y compris celle de la presse; liberté d'association et le droit d'avoir des élections à des intervalles maximums. Généralement, les provinces disent que la constitution devrait garantir le droit d'avoir des élections à tous les cinq ans, au provincial et au fédéral.

Au sujet des droits politiques, leur acceptation dépendra d'une définition acceptable de leur ampleur et de leur limitation. Un sous-comité a été chargé de préparer un projet. Il y a un certain accord, mais il y a aussi divergence d'opinions lorsqu'on passe aux droits juridiques. Je vais résumer les droits juridiques, car je ne sais pas si on les comprend bien généralement.

Les droits dont nous parlions à ces discussions sont: (1) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité, le droit de ne pas en être privé avant d'avoir des preuves.

(2) Le droit de posséder une propriété et de ne pas en être privé. Sauf s'il y a entrave à la loi.

(3) Le droit d'être protégé par la loi.

(4) Le droit d'être protégé contre les inspections et les mandats d'arrêt déraisonnables.

(5) Le droit si on est arrêté d'être informé des motifs, d'avoir un avocat sans délai, d'invoquer l'*habeas corpus* pour déterminer la validité de sa détention et pour sa libération si ce n'est pas légal.

(6) Le droit de ne pas avoir à témoigner devant tout le tribunal si on n'est pas accompagné d'un avocat.

(7) Le droit d'avoir un procès équitable pour déterminer ses droits et ses obligations. Le droit d'être reconnu innocent jusqu'à ce qu'on prouve qu'il y a culpabilité et ce par un tribunal impartial; le droit de ne pas se voir refuser un cautionnement.

(8) Le droit de se faire accompagner d'un interprète dans tout procès devant un tribunal, une commission, si on ne comprend pas la langue officielle du tribunal.

(9) Le droit de ne pas être jugée coupable d'un délit si, au moment où l'acte a été commis ce n'était pas un délit et le droit de ne pas être passible d'une peine plus forte que celle qui était prévue au moment où l'acte a été commis.

(10) Le droit de ne pas être assujéti à des conditions cruelles et inhumaines.

Ceux qui s'opposent à l'insertion de ces droits dans la constitution disent que ceci est étranger à la suprématie du Parlement. Ils considèrent que, dans le régime parlementaire, les droits du peuple relèvent du peuple et se sont leurs représentants qui ont la responsabilité principale de leur protection. L'insertion de ces droits dans la constitution conférerait cette charge aux tribunaux, ceci au détriment d'une certaine souplesse empêchant la modification des textes de loi; on dit que le régime canadien a donné satisfaction jusqu'à maintenant et qu'il n'a pas été prouvé que les autres pays jouissent de droits plus grands que chez nous. On a déclaré que le pays dont la déclaration des droits de l'homme est la plus impressionnante est derrière le rideau de fer.

Ils estiment que l'insertion de ces droits transfère la prise de décisions au sujet des droits fondamentaux des

[Text]

(8) The right of a person to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved as a party or witness before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted.

(9) The right of a person not to be held guilty of an offence on account of any act or omission which at the time of its commission or omission did not constitute an offence, and the right of a person on being found guilty of an offence not to be subjected to a penalty heavier than the one applicable at the time the offence was committed.

(10) The right of a person not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment.

Now those opposing the entrenchment of legal rights point out that such entrenchment is alien to the principle of the supremacy of Parliament. They consider that in the parliamentary system the rights of the people are in their own hands and it is their elected representative in the legislatures and parliaments who have the prime responsibility for the protection of their rights. The effect of entrenchments would be to transfer the burden of this responsibility to the courts. It is also suggested that entrenchment would freeze rights at a fixed point, decreasing flexibility and making it difficult to adapt to changing conditions. They point out that the Canadian system has worked well without entrenchment and it has not been proven to their satisfaction that the citizens in countries with entrenched rights have greater freedom than those in countries without entrenchment of rights. It was pointed out by one Attorney General, Mr. Chalmers, when this was being discussed, that the country with the most impressive Bill of Rights was one of the Iron Curtain countries, that the codification of the Rights was very impressive but, in fact, it did not work out that way. They consider that the entrenchment of certain rights would have the effect of transferring policy decision-making with respect to fundamental rights out of the hands of the legislatures and into the courts, where Judges could impose their personal values and be expected to rule on complex social issues without adequate investigative tools at their disposal. The American process of judicial review would be substituted for the present Canadian system. These critics of entrenchment fear that entrenchment would result in the importation of the weaknesses which are regarded as inherent in the American system of judicial review.

Many consider that some of the provisions in the United States constitution, which are similar to some of the proposals here, have made it very difficult to enforce the criminal law in the United States. The situation has become more difficult as a result of a number of fairly recent decisions of the United States Supreme Court giving entirely new interpretations to certain provisions of their constitution. For example, in one case it was shown that a policeman—it was an American case—stopped an accused person leaving an apartment building with a pillow slip full of furs and other valuable articles and on checking the apartment building it was found that a breaking, entry and theft of the articles had taken place. The court held, however, that the policeman had no right to stop and search the accused as he did not then know that a theft had taken place. The court held that the fact that the accused was found leaving the apartment building with the stolen articles could not be

[Interpretation]

législateurs aux tribunaux où les juges peuvent imposer leur valeur personnelle et doivent se prononcer sur des questions sociales sans avoir les moyens voulus pour examiner la question. La révision judiciaire aux États-Unis serait adoptée au Canada. Nous serions donc aux prises avec les mêmes faiblesses.

Beaucoup de gens estiment que les dispositions de la Constitution américaine qui sont semblables à ce qui est proposé ici rendent l'application du Code criminel difficile aux États-Unis. Cet état de chose vient du fait que la Cour suprême a donné des interprétations nouvelles à certaines dispositions de la constitution. Par exemple, dans un cas, on a prouvé qu'un agent de police, aux États-Unis, avait arrêté une personne quittant un édifice avec un oreiller rempli d'objets précieux; le tribunal a admis que l'accusé avait été trouvé quittant l'édifice avec les objets volés, mais que le policier n'avait pas le droit de l'arrêter puisqu'il ne savait pas que l'appartement avait été volé. La preuve n'était pas valable. Le voleur ne pu être accusé, faute de preuve.

Il y a d'autres difficultés qui se sont produites aux États-Unis lorsque la Cour suprême a rendu invalide la loi restreignant les heures de travail, dans une boulangerie, à 60 heures par semaine ou 10 heures par jour disant que ce serait un empiètement sur les droits de l'individu. Il y a d'autres exemples qui pourraient être cités où les lois sur le travail ont été considérées comme anti-constitutionnelles pour des raisons semblables. Les tribunaux ont finalement changé d'avis et ont confirmé certaines lois du travail, mais ils ont retardé l'application des lois pendant de nombreuses années. Ce que je veux dire est qu'il faut examiner attentivement l'insertion de ces droits dans la constitution, car ils pourraient aller à l'encontre du but poursuivi.

Monsieur le président, le gouvernement de la Saskatchewan est en faveur d'un gouvernement central fort possédant une juridiction des pouvoirs et l'autorité nécessaires pour réaliser l'unité nationale.

Le gouvernement central doit avoir des pouvoirs fiscaux et économiques sûrs pour assurer l'expansion économique, s'occuper du chômage, combattre l'inflation et la déflation et assurer à toutes les provinces des chances égales.

La Confédération ne doit pas mourir. A un moment donné, les Canadiens voudront peut-être abolir cette institution, mais ce n'est pas le moment; la tension est déjà assez grande, il ne faudrait pas diviser le peuple à cause d'une question que plusieurs ont à cœur. Nous disions que dans la constitution, il va falloir que toutes les provinces aient un système parlementaire et les mêmes pouvoirs. Nous croyons que le Parlement canadien ne devrait pas avoir le pouvoir de prendre des dispositions particulières avec les provinces au sujet de programmes fédéraux. Ces programmes devraient s'appliquer à tout le pays; ces dispositions ne devraient être mises en œuvre qu'avec le consentement de toutes les provinces.

La Saskatchewan voudrait que le Sénat soit réformé. Nous estimons que la représentation des membres du Sénat devrait tenir compte de la population des régions et des provinces du Canada. Il existe un comité fédéral-provincial qui a discuté à plusieurs reprises du Sénat. Nous serions en faveur d'une réforme qui tiendrait mieux compte du caractère du pays.

La Constitution devrait reconnaître la primauté du gouvernement fédéral dans toutes les affaires internatio-

[Texte]

received in evidence. As a result the prosecution of this man for the offence of breaking and entry and theft failed because of lack of evidence. There also would be the danger that constitutional objections could be raised as a delaying tactic in cases brought before the courts.

Another example of the difficulties arising under the United States constitution occurred a number of years ago when the Supreme Court of the United States invalidated a New York law restricting the hours of work in a bakery to 60 hours a week, or an average of 10 hours a day, on the ground that it was an illegal interference with the rights of individuals for both employers and employees to make contracts and was, therefore, unconstitutional. You see how out of date that was. Many other examples can be cited where labour legislation has been held to be unconstitutional in the United States for similar reasons. While the courts finally changed their view and upheld similar labour legislation, it did delay the enactment of such legislation for a great many years. The point I am making here, Mr. Chairamn, is that we looked carefully at the entrenchment of these kind of rights because it might do the reverse of what we want it to do, as was the case with these two American cases that I have cited.

Mr. Chairman, the Government of Saskatchewan favours a strong and effective central government with the jurisdiction, powers and authority necessary to achieve national strength and unity.

The central government must have adequate economic and fiscal powers to ensure stable economic growth, cope with unemployment, combat inflation and deflation, and promote equalization of opportunity in the various provinces and areas of the nation.

We believe Canada should continue to be a Federal State. We emphatically approve of the continuation of the monarchy, for the foreseeable future at least. The time may come when Canadians will choose to abolish this institution, but we do not think that that time has arrived. Surely at a time when Confederation is already under every conceivable stress and strain, we should not further divide our people over a matter about which many, many Canadians feel very strongly. We believe the Constitution should provide that all provinces should operate under the Parliamentary System, and have the same status and powers. We contend that the Parliament of Canada should not have the power to make special arrangements with any province in respect of federal programs. These programs, by their nature, are applicable across the nation. Special arrangements should only come about with the unanimous consent of all provinces.

Saskatchewan would favour some kind of Senate Reform. It is our opinion that representation in the Senate should more adequately reflect the population of the regions and provinces of Canada. As you know, there is a federal-provincial committee that has had several meetings on the Senate. There have not been any lately. But in a general way we would be in favour of Senate Reform to more adequately reflect the regional character of Canada.

We believe the Constitution should recognize the primacy of the Federal Government in international affairs and in all negotiations involving foreign governments.

We agree that the Supreme Court of Canada should continue to be the final Court of Appeal in all matters,

[Interprétation]

nales et les négociations avec les gouvernements étrangers.

Nous estimons que la Cour suprême du Canada devrait continuer à être la Cour d'appel dans toutes les questions, y compris celles touchant la Constitution. Le tribunal devrait être lié comme d'habitude par les précédents. Une fois de plus, il y a un comité fédéral-provincial s'occupant de la Cour suprême; il n'y a certainement pas unanimité à ce sujet. En fait, on a eu une discussion très importante sur la composition de la Cour suprême.

[Text]

including those involving the Constitution. Moreover, the court should continue to be bound by precedent. And, again, there is a federal-provincial committee—a Minister's Committee—dealing with the Supreme Court, and there certainly is not full consensus at all on this. There has been an interesting exchange of views on the composition of the Supreme Court and what it should be. But these are our views.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT.

Saskatchewan feels that the Federal Government should have an overriding power to prevent pollution of all kinds, even within provincial boundaries, in order to prevent one province passing less stringent regulations in order to attract industry, or to exempt individual industries for the same reasons. The Federal Government must also have the power to deal with pollution of our oceans and with pollution which affects countries outside Canada. The Great Lakes are an example of a case where Canada and the United States must co-operate in order to deal with pollution in the Great Lakes. Present reports indicate that Erie and St. Clair have been very seriously polluted.

Saskatchewan agrees that the matter of environmental management is a very complex problem and that the present constitution, insofar as the provinces are concerned, leaves it to be dealt with under "property and civil rights" perhaps, "local works and undertakings" perhaps, or as "matters of a local nature" perhaps, but it is not clear. It would appear desirable that the provinces be given express jurisdiction with respect to environmental management in its broadest sense. At the same time Saskatchewan feels that the Federal Government should be given a similar express power, with the provision that the provincial law shall have effect in and for the province and as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada. Consideration should perhaps be given to the question as to whether the power given to the Federal Government should be limited to the extent that where a provincial law is less permissive than a Federal law with respect to environmental management and pollution, the provincial law shall be paramount. The purpose of such a provision would be to prevent the Federal Government electing to allow a particular industrial plant to locate in a province and discharge its waste without adequate treatment against the wishes of the government of that Province. Opinions have been expressed that the courts would likely uphold Federal legislation dealing with the subject under the general power given in 91 "to make Laws for the Peace, Order and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects assigned exclusively to the Provinces." However, this matter has not been dealt with in the courts and it is difficult in light of the cases which have been determined under the above general power to decide whether the courts would find in favour of the general power in the Dominion. As I have indicated, Saskatchewan feels that there is sufficient uncertainty in the result that consideration should be given to specific powers being given to the Province and the Federal Government with the limitations that I have suggested. In view of the fact that in many cases the cost to a factory of preventing the discharge of substances which cause pollution may be very high, it becomes increasingly important that any legislation dealing with pollution not be questioned

[Interpretation]

GESTION DU MILIEU.

La Saskatchewan estime que le gouvernement fédéral devrait avoir le pouvoir suprême d'empêcher la pollution, même dans les limites des provinces, afin d'empêcher qu'une province n'adopte des lois moins strictes pour attirer l'industrie ou pour éloigner certaines industries. Le gouvernement fédéral doit aussi avoir le pouvoir d'aborder la question de la pollution de nos mers et de la pollution touchant les autres pays. Les Grands lacs obligent le gouvernement fédéral et les États-Unis à collaborer. On dit que les lacs Sainte-Claire et Érié sont très pollués.

La Saskatchewan reconnaît que le problème de l'environnement est un problème très complexe et que la Constitution actuelle, pour ce qui est des provinces, laisse à désirer. Il est souhaitable que les provinces aient une juridiction plus clairement exprimée dans le domaine de la gestion du milieu. De même la Saskatchewan estime que le gouvernement fédéral devrait avoir un pouvoir semblable. Il conviendrait de voir si les pouvoirs donnés au gouvernement fédéral devraient être limités dans la mesure où une loi provinciale est plus stricte qu'une loi fédérale. Au sujet de la pollution la loi provinciale est celle qui compte. Le gouvernement fédéral ne devrait pas pouvoir autoriser l'implantation d'une usine dans une province contre la volonté du gouvernement de cette province surtout si l'usine ne traite pas ses eaux-vannes. On a dit que les tribunaux supporteraient le gouvernement fédéral. Toutefois, il est difficile, compte tenu des cas qui ont été réglés en fonction des pouvoirs, de décider si les tribunaux pencheraient pour le Dominion ou pour les provinces. La Saskatchewan estime qu'il existe suffisamment d'incertitude à propos des résultats pour qu'on hésite à donner des pouvoirs nouveaux au gouvernement fédéral ou aux provinces. On ne peut pas faire appel à la constitution quand il est question de déverser des eaux vannes; ce serait le temps de mettre les choses au clair.

J'ai déjà soumis nos propositions à la Conférence des premiers ministres.

[Texte]

on the grounds that it is not constitutionally valid. So there are pretty compelling reasons why this constitutional no-man's-land, if it is a constitutional no-man's-land—and we think it probably is—should be clarified at the earliest possible date.

Mr. Chairman, those are our submissions this morning. As I say; I have repeated in the Brief the propositions that the Government of Saskatchewan have submitted to the Conferences of First Ministers, and I do not think I will repeat them now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will append them, however, to your testimony this morning as an appendix.

Thank you very much, Mr. Heald. This has been a very useful presentation for the Committee.

I have quite a number of members who want to ask questions: Mr. McQuaid, Senator Forsey, Mr. Brewin, Mr. Gibson, Mr. Forrestall, Mr. Hogarth, Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, first of all I would like to congratulate the government for presenting this brief. I believe that this is the first brief that has been presented to us by any government since we began to sit.

Last night, Mr. Heald, I believe the Chamber of Commerce here in Regina told us that the need for constitutional reform today is much more imaginary than real. I would judge from your brief that you do not go along entirely with that. But, quite frankly, I would like to know from you just how high on your list of priorities is this matter of Constitutional Reform?

Mr. Heald: Well, Mr. McQuaid, our government does not put the need for a completely new constitution very high. I think our Premier has said many times, and been quoted across the country, that if we had a thousand problems in Saskatchewan the one thousand and first would be the Constitution. When he says that he means a completely new constitution.

But I would put fairly high some amendments to the Constitution. In the brief we tried to indicate some of the areas that we think are quite crucial. We think that this whole area of pollution has to be cleared away. We think, for example, the area of natural products marketing has to be cleared away. We are in an awful mess now with this chicken-and-egg war, which is a very serious situation. When people express the view that the Constitution should have a low priority, it is on the basis that maybe some times they have difficulty relating the Constitution to everyday problems. But if you take an everyday problem in a province and say "now if the constitutional situation were changed we would not have this problem" then they begin to see it. You can relate it to a problem that we have. I think, for example, of provincial legislation that we passed in this province. I will give you one example. We passed as the Direct Sellers Act about four years ago in this province dealing with door-to-door salesmen of goods. We were having real problems with people going door-to-door and selling goods and then not producing and making misrepresentations. The goods would not show up when they were supposed to. We passed an Act providing for a four-day cooling-off period. We were the first province to do so. We passed an Act providing for licensing and bonding of our salesmen. That act is working very well. But there is one flaw in it. The flaw is that people on our borders, in Alberta and

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Vos propositions seront imprimées en appendice.

C'était un excellent mémoire.

Il y a plusieurs membres du Comité qui veulent poser des questions: M. McQuaid, le sénateur Forsey, M. Brewin, M. Gibson, M. Forrestall, M. Hogarth. Je donne la parole à M. McQuaid.

M. McQuaid: Je voudrais féliciter le gouvernement pour son mémoire. C'est le premier mémoire présenté par un gouvernement depuis que nous avons commencé nos audiences.

Hier soir, M. Heald, la Chambre de Commerce était ici, et nous a dit que la nécessité de réforme constitutionnelle aujourd'hui, est beaucoup plus imaginaire que réelle. D'après votre mémoire, vous n'êtes pas tout à fait d'accord. J'aimerais que vous nous disiez où vous mettez cette question de la réforme constitutionnelle sur la liste de vos priorités?

M. Heald: Notre gouvernement n'exige pas une nouvelle constitution. Notre premier ministre a dit souvent dans ses visites à travers le pays que nous avons des milliers de problèmes dans notre province; celui de la constitution vient après.

Cependant, je placerais très haut dans le rang des priorités certaines modifications de la Constitution. J'ai essayé d'indiquer certains domaines qui sont vraiment très importants; en fait, le problème de la pollution devrait être réglé de même que celui de la commercialisation des produits agricoles. La guerre des poulets et des œufs nous met dans des situations impossibles. Lorsque des gens prétendent que la Constitution n'est pas importante peut-être qu'ils ont de la difficulté à relier la Constitution au problème de tous les jours; mais si vous considérez les problèmes journaliers de la province et que vous dites: si la Constitution était différente on n'aurait pas ces problèmes, alors on commence à comprendre. Nous avons adopté la loi relative aux ventes de porte à porte; nous avions de réels problèmes, car les gens allaient de porte à porte, et n'envoyaient pas les marchandises. Nous avons été la première province à exiger des permis de nos colporteurs; cette loi était très utile mais, il y avait lacune. Nos voisins du Manitoba et de l'Alberta n'avaient pas de loi similaire. Nous essayons d'avoir une loi commune. Je pense que c'est un domaine où il faudrait que plusieurs provinces se présentent au gouvernement fédéral pour demander l'adoption d'une loi. Si nous avions ce processus, nous n'aurions pas ces frontières imaginaires, nous n'aurions pas, par exemple, le cas de ces colporteurs qui passent la frontière du Manitoba et de l'Alberta et qui peuvent colporter ici; je pense que la Chambre de Commerce pourrait être certainement con-

[Text]

Manitoba, who up until now have not had as tough a law, come in and they are not licensed and bonded. We are trying to work out reciprocal legislation. I feel that this is an area where there should be a technique of delegation. There should be an opportunity for three or four provinces to go to the Federal Government and say "we would like you to pass federal legislation which would affect the consenting provinces". If we had that then you would not have these imaginary borders and the case I gave of salesman coming across from Manitoba or Alberta and thwarting our laws. Now when you relate is that was I think is important, but from the point of view of a completely new constitution I think perhaps the Chamber of Commerce might be reasonably accurate. But, certainly we put some amendments high. Pollution is another one.

Mr. McQuaid: I also was interested in your observations about the amending formula but I was rather disappointed that you did not give us some indication of what you thought a proper amending formula might be. Now we have had various suggestions by various organizations as to how the amending formula should be worked out, ratification for example of two-thirds of the provinces regardless of size; two-thirds majority in Parliament plus the approval of at least one-half of the provinces, and so on. Would you have any suggestions for our guidance as to what a satisfactory amending formula might be?

Mr. Heald: Well, Mr. McQuaid, we still think the Fulton-Favreau formula will work. We know that it is a dirty word in Quebec. But we think something along those lines, providing for the technique of delegation, would be the kind that would work. We are just now going back to the table on this, the Federal Government and the Provinces, and I do not think that I should be any more specific than that. We would favour something along the lines of the Fulton-Favreau formula.

Mr. McQuaid: Do you think, Mr. Heald, that any one province should have the power to veto amendments if it just does not fit into their scheme of thinking?

Mr. Heald: No, they should not have.

Mr. McQuaid: On page 15, Mr. Heald, in your brief you say: "We contend that the Parliament of Canada should not have the power to make special arrangements with any province in respect of federal programs." Do I interpret this as your opposition to cost-sharing programs?

Mr. Heald: No, it is opposition to special status. We do not favour special status for any province.

• 1202

Mr. McQuaid: But you would agree that the responsibilities of each level of government should be commensurate with the resources open to that level of government. For example, the responsibilities of the provinces in matters of education and highways and health and welfare—they are definitely provincial responsibilities. In many case—and I am thinking of my own province in particular—the financial resources we possess are not adequate to carry these on. I do not interpret your thinking as being opposed to help in...

[Interpretation]

sultée lorsqu'il s'agit de rédiger une nouvelle constitution, mais nous plaçons avant tout la question, par exemple, concernant la pollution.

Mr. McQuaid: J'étais très intéressé par votre suggestion au sujet d'une formule de modification, mais je suis très déçu que vous n'ayez pas indiqué ce que vous estimiez une formule de modification appropriée. Différentes organisations nous ont présenté différentes suggestions à ce sujet; quelles sont les vôtres?

M. Heald: Nous pensons que la formule Favreau-Fulton était très satisfaisante. Nous pensons que quelque chose dans ce genre assurant une délégation technique serait la formule qui serait la plus acceptable. Nous avons remis la question au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux; je ne crois pas que je puisse être plus précis que cela. Nous préconisons quelque chose dans le genre de la formule Favreau-Fulton.

Mr. McQuaid: Monsieur Heald, pensez-vous que telle ou telle province devrait avoir le droit de poser un veto à telle ou telle modification, parce qu'elle ne concorde pas avec leur manière de penser?

M. Heald: Certainement pas.

Mr. McQuaid: A la page 15 de votre mémoire, vous dites que le gouvernement fédéral ne devrait avoir le pouvoir de faire des arrangements particuliers avec les provinces en ce qui concerne les programmes fédéraux. Est-ce dire que vous vous opposez aux programmes à frais partagés?

M. Heald: Non, c'est au statut particulier que je m'oppose.

Mr. McQuaid: Oui, mais vous convenez que la responsabilité de chaque niveau du gouvernement devrait être adaptée aux ressources dont dispose le gouvernement, comme par exemple, la responsabilité des provinces en ce qui concerne l'instruction publique, la santé, le bien-être social ou les grand-routes. Ce sont sans contredit des responsabilités provinciales car dans certains cas, je pense à ma province en particulier, nos ressources financières ne sont pas suffisantes pour appliquer ces programmes. Je ne tends pas à conclure que vous êtes opposé à ce que nous soyons aidés...

[Texte]

Mr. Heald: No. We are against special status.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Forsey.

Senator Forsey: I cannot quite see why you think these special arrangements of the kind which Mr. McQuaid was just mentioning involve special status, which I think involves particular constitutional powers for a particular province. The shared-cost programs and opting out and all that seem to me to be a lot of different things than special status. I merely make that comment.

I notice on that same page you say that you think all the provinces should operate under the parliamentary system. In other words, you are not in favour of leaving the present Section 92(1) as it stands because that would allow for something very close to a presidential system, except for the office of Lieutenant Governor. The honourable George Brown, one of the Fathers of Confederation—people sometimes forget this—did not want a parliamentary system for the province of Ontario. He wanted something more akin to a system of municipal government for the province of Ontario.

I am inclined to think that possibly that particular head of Section 92 may have been put in there to allow for a degree of flexibility. I happen to be strongly in favour of the parliamentary system. I could not be more strongly in favour of it. On the other hand, I am not sure that we should not leave some leeway for a particular province to adopt a different system if it sees fit, provided that the present limitation on the power to amend the constitution of a province remains.

Mr. Heald: We agree with you that we are in favour of the parliamentary system, and we think it should be spelled out loud and clear in the Constitution.

Senator Forsey: I wonder also, when you say you think all provinces should have the same status and powers, I wonder whether you have noticed some of the bits of special status which are already built into the British North America Act. For instance, the province of Newfoundland, from which I come originally, has a distinctly special status in regard to education. The province of Manitoba had originally a somewhat special status in regard to education. The provinces of Saskatchewan and Alberta still have. The province of New Brunswick had a special status in regard to certain timber dues it was entitled to levy. Would you want to smooth out all that?

Mr. Heald: I suppose you might treat those as grandfather rights. I do not suppose you could change that. I did not know until a few months ago that in the province of Newfoundland they deal with what they got when they came into confederation. They had the right to pick and choose which federal statutes they would be bound by in Newfoundland. The Minister of Justice in Newfoundland was reminding us of this at the last constitutional conference.

But, yes. I would have to agree with you. I do not think you could smooth it out. I would not want to see it increase in any new constitution. But I suppose we would have to accept the existing.

Senator Forsey: There is also Section 94, under which all the provinces except Quebec could give up any part or all of their jurisdiction over property and civil rights.

[Interprétation]

M. Heald: Non. Nous nous opposons au statut particulier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Forsey.

Le sénateur Forsey: Je ne comprends pas pourquoi vous estimez que les arrangements spéciaux dont vous venez de parler supposent un statut particulier. Par exemple, les questions de frais partagés et de choix n'ont rien avec le statut spécial.

Je remarque, à la même page, qu'à votre avis toutes les provinces devraient adopter le système parlementaire. Autrement dit, vous ne voulez pas laisser l'article 92(1) tel qu'il existe maintenant, car cela supposerait presque un système présidentiel; exception faite du bureau du lieutenant-gouverneur. L'honorable George Brown, un des Pères de la Confédération, ne voulait pas de système parlementaire dans la province de l'Ontario. Il voulait quelque chose se rapprochant plus du système de gouvernement municipal. Je suis porté à croire que cette partie de l'article 92 y aurait été insérée pour assurer plus de souplesse. Je ne pourrai préconiser davantage que je ne le fais le système parlementaire, mais nous devrions peut-être accorder une certaine latitude à une province afin qu'elle puisse adopter un autre système si elle l'estime bon, à condition que demeurent les limites actuelles concernant le pouvoir de modifier la Constitution d'une province.

M. Heald: Nous sommes d'accord avec vous en ce qui concerne le système parlementaire et il faudrait le mentionner dans la Constitution.

Le sénateur Forsey: Lorsque vous dites que toutes les provinces devraient avoir le même statut et les mêmes pouvoirs, je me demande si vous avez remarqué les statuts particuliers que comporte déjà l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Par exemple, à Terre-Neuve il y a un statut tout à fait spécial en ce qui concerne l'instruction publique et la province du Manitoba avait au début un statut spécial en cette matière. L'Alberta et le Manitoba l'ont encore. Le Nouveau-Brunswick avait un statut spécial en ce qui concerne les droits à lever sur le bois de construction. Voulez-vous tout supprimer?

M. Heald: Non, je pense que vous pourriez parler de droits séculaires et vous n'auriez pas à y changer quoi que soit. . . J'ignorais jusqu'à il y a quelques temps que Terre-Neuve avait eu le droit de choisir les lois fédérales qui seraient observées chez elle et le ministre de la Justice me l'a rappelé à la dernière conférence constitutionnelle.

Je suis d'accord avec vous, il serait probablement impossible de supprimer quoi que ce soit. Je ne voudrais pas que d'autres statuts s'ajoutent à la Constitution mais nous devons accepter les dispositions existantes.

Le sénateur Forsey: Il y a également l'article 94, selon lequel toutes les provinces, sauf le Québec, pourraient abandonner leur juridiction sur les droits civils et la

[Text]

But Quebec has the special status there that she cannot give it up except by an amendment to the Constitution.

I notice that you are in favour of delegation to certain provinces, though you did not apparently think that was a matter of special arrangement.

Mr. Heald: It would not be a matter of special arrangements, Dr. Forsey, if it were in the Constitution and available to everyone.

Senator Forsey: Yes, I see. There is one other thing besides, that I would like to ask. But I think it would come better from a lawyer. I suspect Mr. Brewin is going to raise it. You have something here about Senate reform. I do not have any particular personal interest in that, in spite of what might be supposed.

If you can get a scheme of Senate reform—if the people of this country want to get a vote for abolition of the Senate, I would be perfectly happy. You say it is our opinion that representation in the Senate should more adequately reflect the population of the regions and provinces of Canada. To me as a Maritimer, in *partibus infidelium*, that means in practise that the number or the proportion of seats in the Senate allotted to the Atlantic Provinces would be decreased. Do you really think there is any prospect of getting that kind of thing through except over the dead bodies of our people in the Atlantic Provinces?

Mr. Heald: The last proposal that was made to the Committee—of course this represents a little brainwashing we received from British Columbia. The suggestion was that the number be increased, and that British Columbia be a new division. There was not all this much opposition from the Maritime representatives, but I think you are probably right. I do not think it will come to pass. In British Columbia they have some good arguments. They think they should be treated as a separate region.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson and gentlemen, because of the obvious desire that you have for a full dialogue with Mr. Heald, I have now arranged with the hotel to make this room available to us again this afternoon for a brief meeting. We will hear the other briefs after Mr. Heald this afternoon. We will come back about 1.45 p.m., and we will be able at that time to finish our work here before we have to leave by bus or Yorkton at about 3.00 p.m.

I will now continue with the questioning of Mr. Heald. I have Messrs. Brewin, Gibson, Forrestall, Hogarth and Allmand on my list.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to join with the others in complimenting Mr. Heald and his government on this very comprehensive brief. There is one question I would like to have clarified which I confess I did not understand, both in the written brief and in the subsequent answers to Mr. McQuaid's question. I understood Mr. Heald to say that first of all he accepted the Fulton-Favreau formula and thought it would be a good basis for operation, and then in the written brief he went on to say:

I would also like to see less entrenchment of powers than was present in the Fulton-Favreau formula...

[Interpretation]

propriété, mais il y a un statut spécial pour le Québec qui ne peut y renoncer, sauf par modification à la Constitution.

Je constate aussi que vous êtes en faveur de la délégation à certaines provinces, mais cela ne semble pas indiquer, selon vous, des arrangements spéciaux.

M. Heald: Il ne s'agirait pas d'arrangements spéciaux si le Constitution mettait ces droits à la disposition de chacun.

Le sénateur Forsey: Il vaudrait peut-être mieux que M. Brewin, par exemple, qui est un avocat soulève la prochaine question. Vous avez parlé ici de la réforme du Sénat. Je n'ai pas d'intérêts personnels particuliers à ce sujet malgré ce que l'on pourrait supposer.

Je n'aurais pas d'objection à ce que l'on vote sur l'abolition du Sénat. Vous dites que la représentation au Sénat devrait refléter d'une manière plus exacte la population des provinces et des régions du pays. En pratique, cela signifie une réduction du nombre de sièges accordés aux provinces de l'Atlantique. Les représentants des provinces maritimes ne céderont pas. Ils n'accepteront jamais pareille décision.

M. Heald: A la dernière réunion, la Colombie-Britannique a proposé que l'on augmente le nombre de ses représentants et qu'elle devienne une nouvelle division. Les représentants des Maritimes ne s'y sont pas tellement opposés et je ne crois pas que nous en arrivions là. Les arguments de la Colombie-Britannique sont excellents. Elle croit qu'elle devrait être traitée comme une région distincte.

Le coprésident (M. MacGuigan): Madame Ferguson, messieurs, en raison de votre désir d'avoir un dialogue avec M. Heald, j'ai fait des démarches auprès de l'hôtel pour qu'ils mettent cette salle à notre disposition cet après-midi. Nous aurons encore d'autres mémoires cet après-midi. Nous reviendrons à 2h moins quart et nous pourrions alors terminer nos travaux ici avant de partir par autobus pour Yorkton à 3 heures.

Nous continuons donc de poser des questions à M. Heald. J'ai les noms de MM. Brewin, Gibson, Forrestall, Hogarth et Allmand.

M. Brewin: Je voudrais me joindre aux autres qui ont félicité M. Heald et son gouvernement pour son mémoire très complet. Il y a une question que je n'ai pas très bien comprise, tant dans le mémoire écrit que dans la réponse qu'on a donnée aux questions de M. McQuaid. Je crois savoir que M. Heald accepte la proposition Fulton-Favreau, puis il continue:

Nous voudrions voir moins de pouvoirs inclus que n'en prévoit la solution Fulton-Favreau...

Puis il dit ensuite qu'il n'estime pas que l'une ou l'autre province devrait avoir le droit exclusif de poser son droit

[Texte]

And then he said he did not feel that one province should have the exclusive right to veto a proposed constitutional change if there was general consensus.

It is my recollection that the great objection to the Fulton-Favreau formula was precisely that, that in certain matters which affected the rights of the provinces, any one of the provincial legislatures was given a sense a right of veto.

I must say that I find it difficult to understand how you approve the Fulton-Favreau formula, and then you do not approve of what I think was to many of us one of its major weaknesses in the formula. That is that you approve of some aspects of the Fulton-Favreau formula, but modified.

Mr. Heald: That is right.

Mr. Brewin: But modified.

Mr. Heald: To start with, we did not like that entrenchment. We did not like that lack of flexibility. But when I said that we approved of it, I probably should have said that we approve of parts of it. We like the delegation technique. We would have liked to have seen the delegation technique tried, but I would agree with you, Mr. Brewin, that the bad part of it was the lack of flexibility.

Mr. Brewin: I am delighted to hear that, because I have always thought that that was the danger.

Mr. Heald: You see, we would have gone further. We would have gone further, and some of the other provinces would have gone further. But at the risk of getting nothing, at the risk of not getting any formula at all, we saw certain parts of the Fulton-Favreau formula that we thought were good. And the one that I mentioned this morning, the technique of delegation, was one that we thought would work.

Mr. Brewin: But as of now, what you approve of is something more flexible than that.

Mr. Heald: Definitely.

Mr. Brewin: Good. There is just one other question that I would like to ask you, and I hope it is not a sensitive subject. But it has been raised here. You say at the foot of page 14, and at the top of page 15:

We believe the Constitution should provide that all provinces should operate under the Parliamentary System,...

I want to ask you whether you perceive that the parliamentary system involved at least some reasonable measure of representation by population, and that a distorted constituency boundary is not a legitimate part of our parliamentary system. Therefore you are saying here, that the Constitution should provide—that you could have, and I am not saying—if or whether you have it here or not, but that you would be in favour of a system which prevents by constitution that sort of thing.

Mr. Heald: I do not think you can do it by the Constitution, Mr. Brewin. I think it is unfortunate—Mr. Blakeney saw fit to make a partisan political attack here last night. This was all debated in the legislature, and I have the debate here. I have only the benefit of what Mr. Blakeney said. It was a partisan political speech.

[Interprétation]

de veto à l'égard des propositions de modification dans la Constitution, s'il y avait unanimité à ce sujet.

Si je me souviens bien, l'on s'opposait à la formule Fulton-Favreau précisément parce que dans le cas de certaines questions ayant des répercussions sur les droits des provinces, n'importe quelle province aurait le droit de veto.

J'ai peine à comprendre comment vous approuvez, d'une part la formule, et que d'autre part vous n'approuvez pas ce qui, semble-t-il, est l'une des faiblesses principales de cette formule. Vous approuvez donc certains aspects de la formule, mais il faudrait la modifier.

M. Heald: Oui, c'est bien cela.

M. Brewin: Donc, modifier.

M. Heald: Nous n'aimions pas du tout l'idée de cette insertion, et le manque de souplesse. Lorsque j'ai dit que nous approuvions la formule, j'aurais dû dire que nous l'approuvons en partie. Nous approuvons la technique concernant la délégation. Nous aurions voulu la mettre à l'épreuve, mais je suis d'accord avec vous, monsieur Brewin, que le peu de souplesse constitue la principale lacune.

M. Brewin: Je suis très heureux de vous l'entendre dire car j'ai toujours pensé que le danger se trouvait là.

M. Heald: Nous serions allés plus loin et certaines autres provinces seraient allées plus loin encore mais au risque de ne rien obtenir et de n'obtenir aucune formule, mais nous avons trouvé que certains éléments de la formule Fulton-Favreau étaient valables. Comme je l'ai dit ce matin, j'ai cru que la technique de la délégation était viable.

M. Brewin: Vous approuvez maintenant quelque chose de plus souple.

M. Heald: En effet.

M. Brewin: Il y a une autre question que je voudrais encore vous poser, et j'espère que ce n'est pas un sujet délicat, mais elle a été soulevée ici. Il s'agit de ce que vous dites, aux pages 14 et 15:

Nous estimons que la Constitution devrait assurer à toutes les provinces la possibilité d'adopter le système parlementaire...

D'après vous, le système parlementaire assurerait-il une certaine forme de représentation populaire et la déformation des limites des circonscriptions n'est-elle pas légitime? Donc, vous dites que la Constitution devrait prévoir ces choses, et vous êtes en faveur d'un système qui empêcherait de par la Constitution que ces situations se produisent.

M. Heald: Je ne pense pas que la Constitution pourrait être ainsi rédigée. Je pense qu'il est regrettable qu'on en ait fait hier soir l'objet d'une attaque partisane. La question a été débattue au sein de l'Assemblée législative provinciale. Je ne sais ce que M. Blakeney a dit. Il s'agissait d'un discours politique favorisant un parti.

[Text]

Mr. Brewin: That should balance it.

Mr. Heald: If you want to hear some partisan political speeches, we will rehash the whole debate. But perhaps I could just refer to one or two things. When the Bill was brought in for second reading, Mr. Steuart, the Provincial Treasurer, made these comments.

I would remind the House, Mr. Speaker, that all city ridings are now single member constituencies, something we tried to get the Socialists to do for many years. I ask Members to keep this in mind when those opposite rise to cry out about their representation as they have been doing in the Press and will no doubt do in the House.

When they were the government, literally thousands of Regina and Saskatoon citizens who did not support the Socialists where in fact disenfranchised. Twenty or thirty thousand people who voted Liberal in both those cities lost their vote, the CCF dumped into one pot and used their overall majority to elect all the Members in all major cities. In spite of the fact that we urged the CCF government year after year to change this, it ignored both our demands and the demands of justice and forced these people to vote in huge blocks for their own benefits.

I would also ask the House to take note of the statement made by Henry Baker, NDP, MLA, and Mayor of Regina on television Tuesday, April 14 to the effect that this redistribution would not hurt the NDP, they would in fact win five out of the seven seats in Regina.

And it goes on like this. We can make political speeches, but the fact remains that this is a political thing, and I do not see how, Mr. Brewin, you can put it in a constitution. A government has to defend any piece of legislation that they put in, and any other government is prepared to do this.

This kind of allegation, I think, does not lie well in the mouths of the New Democratic Party because I would like to go back to some redistributions that they had in this province, which had some very curious results. As a matter of fact, here is a quote from the provincial treasurer of 1951 when they were debating a bill in the House, and Mr. Clarence Fines said this:

We will do whatever we want with the seats, we are the government.

That was a statement by a member of the NDP.

An hon. Member: What happened to us poor Conservatives here today?

Mr. Heald: Pardon? I wanted to go back to a redistribution they made. This is a political thing, and I do not think you can put it in the Constitution, I really do not. The government of the day has to defend what they do on the basis of representation.

I could go back and give you the reasons why some of these constituencies were changed. Regina and Saskatoon have in effect about 30 per cent of the population of the province. They will still have only about 21 per cent of the members in the House. This is more equitable than it

[Interpretation]

M. Brewin: Voilà qui devrait rétablir l'équilibre.

M. Heald: Si vous voulez entendre des discours de ce genre nous reprendrons le débat mais je pourrais simplement citer une ou deux choses. Lorsque l'on a soumis le bill pour la deuxième lecture, M. Steuart, trésorier provincial, a fait les commentaires suivants.

Je rappellerais à la Chambre que toutes les circonscriptions municipales ne sont maintenant représentées que par un seul membre. Nous avons longtemps essayé de persuader les socialistes à faire de même. Je demande aux députés de ne pas l'oublier lorsque l'opposition se plaint de sa représentation comme elle l'a fait dans la presse ou comme elle le fera à la chambre.

Lorsque l'opposition était au pouvoir, des milliers d'habitants de Regina et de Saskatoon ont perdu leur droit de vote parce qu'ils n'avaient pas appuyé les socialistes. Les vingt ou trente milles personnes qui avaient voté en faveur du parti libéral ont perdu leur vote parce que le parti CCF les a tous mis dans le même sac et s'est servi de sa majorité générale pour élire tous les députés dans toutes les principales villes. Bien que nous ayons exhorté le parti CCF à modifier cette politique, ils n'ont pas tenu compte de nos demandes et ils ont oublié le sens de la justice pour forcer les gens à voter en bloc, favorisant ainsi leurs propres intérêts.

Je demanderais également à la Chambre de tenir compte d'une déclaration faite à la Chambre par M. Baker, NDP, MAL, maire de Regina à la télévision, le 14 avril, selon laquelle la redistribution ne faisait aucun tort au Nouveau parti démocratique, qui, selon lui, obtiendrait cinq des sept sièges à Regina.

Et ainsi de suite. Nous pouvons faire des discours politiques, mais il s'agit ici d'une question de politique et je ne vois pas, monsieur Brewin, comment vous pourriez l'insérer dans une constitution. Un gouvernement doit défendre toutes les mesures législatives adoptées tout autre gouvernement est disposé à le faire.

Ce genre d'allégation ne convient pas dans la bouche des membres du Nouveau parti démocratique, car je voudrais évoquer certaines redistributions qu'ils ont effectuées dans cette province et qui ont eu des résultats assez étranges. Voici une déclaration faite en 1951, par le trésorier provincial lors de la discussion d'un bill à la Chambre. M. Clarence Fines disait ceci:

Nous ferons comme bon nous plaira avec les sièges, car nous sommes le gouvernement.

C'est là une déclaration d'un membre du Nouveau parti démocratique.

Une voix: Qu'est-il advenu de nous, pauvres conservateurs ici présents aujourd'hui.

M. Heald: Je voudrais revenir à une autre redistribution. C'est une question de politique et je ne crois pas que vous puissiez l'insérer dans la Constitution. Je pense que le gouvernement du jour doit défendre ce qu'il fait en se fondant sur la représentation.

Je pourrais vous donner certaines des raisons pour lesquelles certaines circonscriptions furent modifiées. Regina, Saskatoon ont environ 30 p. 100 de la population de la province, et n'auront pourtant que 21 p. 100 des députés à la Chambre. C'est plus équitable que ce ne

[Texte]

was before, and you could argue that it is about the proper percentage. You could argue it is the proper percentage because it is reasonable in an agricultural province such as Saskatchewan. The scales have to be tilted to some degree in favour of rural Saskatchewan. Agriculture is still the backbone of our economy, and it is vitally important to maintain a strong rural voice in the legislature. Also, rural constituencies cover greater areas than city ridings, and there should be a limit on their size wherever it is practical.

The other point that was made is that this latest redistribution has been developed for the next election, and not the last one. The opposition were criticizing the difference in the number of voters in various constituencies. Let me point out that they are using figures from the 1967 enumeration, figures that will soon be three years old. They mounted the same attack in 1966. The Leader of the Opposition was complaining because Regina South and some other ridings appeared to have a relatively few number of voters. At that time he was using figures from the 1964 enumeration, figures that were over three years old. He was ignoring the fact that these were among the fastest growing areas of this province.

We think that this redistribution plans ahead, and by election day there should be at least 10,000 voters in one of these constituencies they were complaining about, namely Regina South as being too small a constituency. That is a growing area of the city. And this was the case in the previous redistribution in 1964. An area which had started at about 5,000 grew up to about 10,000, and so on.

You can pick individual constituencies as you always could. But the fact remains that there have been allowances made in these constituencies for growth in particular of the cities involved in the redistribution.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I did not really propose to get into political controversy in this. I was interested in the constitutional aspect.

Mr. Gibson: We want to hear both sides of it. We heard only one side yesterday.

Mr. Brewin: I am politically interested in hearing both sides. I am going to suggest to the witness that if he wants to present any detailed answer to the statements that were made in the brief presented to us by Mr. Blakeney, then I am sure the Committee would be glad to have that detailed, that factual answer. I think they would be interested in that. I certainly would be. But the question I really want to direct to your mind, Mr. Heald, was about why you say that it is not possible within a constitution, or it is not advisable within a constitution, to prevent distortion of the parliamentary system by overloading certain areas with others. I agree with you that the details have to be left to the provincial governments. It is subject to political criticism. But if there ever were substantial distortion, why could that not be dealt with by constitutional rule? It is so in the United States, for example. The Supreme Court of Canada has administered a system there of judicial intervention.

Mr. Heald: Mr. Brewin, if you could tell me what the amending formula was going to be, I might go along with you. The fear I have is that if you get an amending formula that is very rigid, you get this in the Constitution, and it will be there for all time for 50 or 60 or 70 years.

[Interprétation]

l'était autrefois, et on pourrait prétendre que c'est un pourcentage convenable dans une province agricole comme la Saskatchewan. Il faut dans une certaine mesure favoriser la Saskatchewan rurale. L'agriculture est vitale dans notre économie et il faut représenter largement le secteur rural. En outre, les circonscriptions rurales couvrent de plus vastes superficies que les circonscriptions municipales. Il faudrait autant que possible restreindre ces superficies.

L'on a dit aussi que cette redistribution a été préparée pour la prochaine élection, et non pour la dernière. L'opposition critiquait la différence dans le nombre des électeurs des diverses circonscriptions. Permettez-moi de signaler qu'ils s'agit de chiffres établis il y a presque trois ans. Ils ont présenté les mêmes instances en 1966. Le chef de l'opposition se plaignait de ce que Régina Sud avait un nombre relativement moins élevé d'électeurs. Il utilisait des chiffres remontant à trois ans oubliant le fait qu'il s'agit de l'une des régions dont la croissance est la plus rapide dans la province.

A notre avis cette redistribution prévoit pour l'avenir et lors de la prochaine élection, il devrait y avoir au moins 10,000 électeurs dans Régina-Sud entre autres, où l'on se plaignait du trop petit nombre d'électeurs. Il s'agit d'un secteur de la ville qui croît très rapidement. Il en a été ainsi lors de la redistribution précédente en 1964. Dans une région comptant auparavant 5,000 habitants, il y en avait 10,000 et ainsi de suite.

Vous pouvez choisir les circonscriptions à titre individuel, évidemment, mais le fait est que l'on a tenu compte de la croissance de ces circonscriptions, surtout dans les régions urbaines où s'effectue la redistribution.

M. Brewin: Je ne voulais pas m'engager dans une controverse politique. Je m'intéressais à l'aspect constitutionnel de la question.

M. Gibson: Nous voulons connaître les deux opinions. Nous n'en avons entendu qu'une hier.

M. Brewin: Sur le plan politique, je m'intéresse aux deux opinions et je voudrais suggérer au témoin que s'il désire présenter des commentaires détaillés portant sur les déclarations qui ont été faites dans le mémoire présenté par M. Blakeney, je pense que le Comité serait heureux de les entendre. Ils seraient certainement intéressés. Je le serais aussi. Pourquoi dites-vous qu'il n'est pas possible ou qu'il n'est pas souhaitable qu'une constitution empêche la déformation d'un système parlementaire en sur-chargeant certaines régions. Je vous concède que les détails doivent relever des gouvernements provinciaux. Il y a ici matière à critique sur le plan politique. S'il y avait toutefois déformations pourquoi ne peut-on pas les prévenir par des règlements constitutionnels? Comme on le fait aux États-Unis par exemple. La Cour suprême du Canada y a déjà administré un système d'intervention judiciaire.

M. Heald: Si vous pouvez me dire quelle sera la formule de modification je serai peut-être d'accord avec vous. Je crains que si l'on insère une formule de modification très rigide, elle demeurera à jamais dans la Constitution pour 50, 60 ou 70 ans.

[Text]

Conditions can change a great deal. What would be the position? Where would you be with an election in a constituency—suppose you had this floating 20 per cent each way. It sounds very nice. It is very glib and it sounds very nice.

Mr. Brewin: I do not think the Constitution should be used to present any very rigid or detailed plans. I agree with you.

Mr. Heald: As I understand Mr. Blakeney's proposal, it was a tolerance of 20 per cent each way. Was it not?

Mr. Brewin: Yes.

Mr. Heald: For example, you go on census and you have an election in five or six or seven years after a census, and you find out after the election that if somebody has been elected, you do not come within this rule in the constitution, because the population has changed. Is the man a member, or is he not?

Mr. Brewin: I think that may be perfectly right, and what you are now saying, as I understand it, is not what you said before, that you thought this was not possible under a constitutional system...

Mr. Heald: It is not practical.

Mr. Brewin: ... but that you think there should not be any undue rigidity about it. Is that what you are now saying?

Mr. Heald: Yes. I am saying that I think it would be very difficult to do. With the amending formula, we do not know what the amending formula is going to be. I think it would be very difficult indeed. Very difficult indeed.

You invited me to say a few more words on this, and so I will be glad to do that.

Mr. Brewin: I will tell you what I invited you to do so that you can be clear and free to do whatever the Chairman of the Committee and you see fit. What I invited you to do was that Mr. Blakeney presented us with a brief, a copy of which you no doubt have, which made certain statements of fact. I wonder if you want to file any statements contraverting the veracity of these statements of fact.

Mr. Heald: No, I would like...

Mr. Brewin: You have already said things which indicate, perhaps, that the kettle is as black as the pot, or something like this. I was not interested in this.

Mr. Heald: I think the Committee might be, and I think the public of Saskatchewan—we fought this battle and we will fight it again. But I would like the Committee to know this, that these are the people who in 1951 had a distribution—and prior to that distribution, Biggar constituency had 8,523 votes while Rosthern had 9,516. So although Rosthern had 1,000 more voters than Biggar prior to redistribution, two pools with large Liberal majorities were taken off Biggar and added to Rosthern. So the disparity increased even further after redistribution.

Mr. Brewin: That is what I call traditional gerrymandering.

[Interpretation]

La situation peut changer beaucoup. Quelle serait la position alors? Où en seriez-vous lors d'une élection, à supposer que vous ayez ce flottement de 20 p. 100?

M. Brewin: Je ne pense pas que la Constitution devrait comporter des plans rigides ou détaillés. Je suis d'accord avec vous.

M. Heald: D'après le projet de M. Blakeney, c'était une tolérance de 20 p. 100 en plus ou en moins. Ai-je raison?

M. Brewin: Oui.

M. Heald: Que se produit-il lorsque vous avez une élection 6 ou 7 ans après le recensement des élections et que vous vous apercevez que la population a changé. L'homme est-il élu ou non?

M. Brewin: C'est très bien mais ce n'est pas ce que vous disiez tout à l'heure. Vous disiez que ce n'était pas possible dans les cadres d'un système constitutionnel...

M. Heald: Ce n'est pas pratique

M. Brewin: Mais qu'il fallait une certaine souplesse. Est-ce ce que vous voulez dire?

M. Heald: Il me semble que ce serait très difficile à réaliser. Nous ne connaissons pas la formule d'amendement. Ce serait très difficile.

Vous m'avez invité à dire quelques mots de plus, je le ferai très volontiers.

M. Brewin: Je vous répète donc ce que je vous avais demandé. M. Blakeney nous a présenté son mémoire, donc vous avez certainement un exemplaire, dans lequel il fait certaines déclarations. Est-ce que vous ne voudriez pas déposer une déclaration contredisant ces déclarations.

M. Heald: Non, je voudrais...

M. Brewin: Vous avez dit des choses qui ne m'ont pas particulièrement intéressé.

M. Heald: Le Comité serait peut-être intéressé de même que le public de la Saskatchewan, nous avons soutenu cette lutte et nous le ferons de nouveau. Je voudrais que le Comité sache qu'il s'agit de ceux qui avaient une distribution en 1951 et qu'avant la distribution, la circonscription Biggar avait 8,523 votes tandis que Rosthern en avait 9,516. Bien que Rosthern ait eu 1000 électeurs de plus avant la redistribution, deux scrutins avec d'importantes majorités libérales ont été retirées de Biggar pour être ajoutées à Rosthern. La disparité s'est donc accrue après la redistribution.

M. Brewin: Ce que j'appelle gerrymandering classique.

[Texte]

Mr. Heald: Right. But it does not lie in the mouths of the New Democratic Party in Saskatchewan to come along and start talking about constitutional reform and start talking about independent commissions. They were the government of this province for 20 years and they did not bring in any independent commissions.

Mr. Brewin: It is a good idea. Let us not worry about their cost.

Mr. Heald: I think Mr. Blakeney came here to make a political speech, and I am here maybe to answer him a little bit.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson you are next.

• 1222

Mr. Gibson: After that refreshing dialogue, sir, it is a pleasure to get on the floor.

On page 5 of your brief, you list, under "Fundamental Human Rights," "Freedom of assembly and association". I respectfully submit that it might be a good idea in this day of trouble to add one word to that and make it, "Freedom of Peaceful Assembly and Peaceful Association", because some people really believe that they have the right to take a pitchfork out and a gun, and so on.

Secondly, sir, you deal very well with legal rights in your idea that really they should not be entrenched. But I am curious and rather concerned because, while I agree with most of your proposals on legal rights, there is an area that I do not think is spelled out very specifically in your proposal which was dealt with in the federal proposals at pages 24 to 26 *A Canadian Charter of Human Rights*, and that is, the equalitarian rights.

What I wanted to know, sir, was whether you considered, in the legal rights section, that these should be left out of the entrenched charter or whether you would give some consideration to some of the egalitarian rights being entrenched—such as discrimination in the areas of race, religion, sex and—I come right down to it—the Métis, the Indians and the Eskimos. We have heard so much evidence that they ought to be given some real consideration in the Constitution, of an entrenched nature. This has really been brought to our attention so forcibly lately that we wonder whether there cannot be some ground given there.

Mr. Heald: Yes, Mr. Gibson, I think we would agree that they could be entrenched. We have legislation, of course, in this province covering many of these egalitarian rights, but we would not object to them being entrenched in here.

Mr. Gibson: And, sir, has any serious discussion been given as to enforcement, once they are entrenched? I know that in Ontario they have a Human Rights Commission. It seems that, possibly, that way of treating the matter might be more efficient and less costly for the individual. Has that been given some consideration?

Mr. Heald: We have been talking about enforcement. Apart from the Constitution, we have three statutes in this Province—the Bill of Rights, the Fair Employment Practices Act and the Fair Accommodation Practices Act—with which enforcement is a problem. I do not

[Interprétation]

M. Heald: Oui, mais il n'appartient pas au Nouveau parti démocratique de Saskatchewan de parler de réforme constitutionnelle et de commissions indépendantes. Il était au pouvoir pendant 20 ans, et il n'a jamais institué de commissions indépendantes.

M. Brewin: Nous ne nous inquiétons pas du prix.

M. Heald: M. Blakeney est venu ici pour faire un discours politique et je suis venu ici pour lui répondre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson, vous avez la parole.

M. Gibson: Après ce dialogue, c'est un plaisir de prendre la parole.

A la page 5 de votre mémoire, vous insérez, sous la rubrique «Droits fondamentaux de l'homme», la «Liberté d'assemblée et d'association». En ces jours de crise, je crois que ce serait une bonne idée d'ajouter un mot à cette expression et de dire «Liberté d'assemblée et d'association pacifiques», car certains croient réellement qu'ils ont le droit de prendre les armes et ainsi de suite.

Vous avez parlé également des droits légaux en disant que réellement ils ne devraient pas être retranchés de la Constitution. Je suis d'accord avec vos propositions concernant les droits légaux, mais vous n'êtes pas très précis au sujet d'une question particulière qui a été traitée dans les propositions du gouvernement fédéral aux pages 24 à 26 sous la rubrique *Une Charte canadienne des droits de l'homme* et il s'agit des droits égalitaires.

Est-ce que vous croyez que dans le cadre des droits légaux, ces droits égalitaires devraient être supprimés de la Charte des droits de l'homme ou que vous devriez prendre en considération le retranchement de certains de ces droits, notamment la discrimination pour des raisons de race, de religion ou de sexe, et la distinction injuste envers les Indiens, les Métis et les Esquimaux. On a tellement entendu de témoignages à ce sujet qu'il faudrait prendre en considération leur retranchement de la Constitution.

M. Heald: Oui, monsieur Gibson, je crois que nous sommes d'accord pour les retrancher de la Constitution. Bien entendu, il existe dans cette province des lois qui couvrent bon nombre de ces droits égalitaires, mais nous ne nous opposerions pas à leur retranchement de la Constitution.

M. Gibson: Oui, mais une fois qu'ils seront retranchés, est-ce qu'on a pensé à leur application? Je sais que l'Ontario a une Commission des droits de l'homme. Il me semble que cette façon de traiter le problème est peut-être plus efficace et moins coûteuse pour le particulier.

A-t-on discuté de ce problème?

M. Heald: On a parlé de leur application. A part la Constitution, il existe trois lois dans cette province, la Déclaration des droits, la Loi sur les justes méthodes d'emploi et la Loi sur les justes méthodes d'aménagement, mais leur application constitue un problème. Je ne

[Text]

know that you solve discrimination. Discrimination is in the minds and hearts of men. You do not solve it by the legal laying of charges and having somebody fined.

But, in our acts, we have built in a kind of a mediation commission. I have a mediation officer that I appoint and, before we lay a charge, we send him out to investigate both sides to get statements from both the person who is supposed to have discriminated and the people who have been discriminated against. We do, by mediation, try to solve these problems more than by laying charges. Now, sometimes we have to lay charges.

Mr. Gibson: Would it be possible to obtain a copy of that, sir? I would be most interested to read it.

Mr. Heald: Yes.

Mr. Gibson: My final question: As a step towards uniting Canada, would you be in favour, as expressed by many thousands of Canadians in mails recently, of adopting July the first as Canada Day, our national holiday?

Mr. Heald: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: Mr. Chairman, I would like to take the Attorney General, if I might, to pages 16, 17 and 18 where he deals with environmental management. You express the opinion on page 16, at the outset of this particular section, that the province believes that the Federal Government should have an overriding power to prevent pollution of all kinds, and so on and so on. Then you go on at a later stage, on page 17, to say that the provincial law, where it is less permissive than the federal law with respect to environmental management of pollution, shall be paramount.

I wonder if you could enlighten us a bit further on this particular question, particularly in light of the oft-heard and oft-expressed comment that provinces in their hunger for industrial development are more likely to be permissive and lenient in their regulations under the broad aspects of environmental pollution than is the removed federal authority. I wonder if you could perhaps just comment a little further on this?

Mr. Heald: What you say, Mr. Forrestall, is quite right. There is a danger, there always has been and I suppose there always will be that, as provinces compete for industrial development, there is, perhaps, the temptation for one provincial government to provide for less onerous pollution controls than another province. That is why we have suggested in here that the federal government get into environmental control to the extent that a province cannot have a less permissive regulation than the federal government.

Mr. Forrestall: You used the term "repugnant to federal law"...

Mr. Heald: What I am talking about on page 18 is that, where there happens to be a province that has tougher pollution laws than the federal pollution laws, then the provincial laws could govern. Where they have tougher laws, that is what I am saying, at the top of page 18:

...power given to the Federal Government should be limited to the extent that where a provincial law is less permissive ...

[Interpretation]

sais pas si vous avez résolu le problème de la discrimination. La distinction injuste est dans l'esprit et le cœur des gens. On ne solutionne pas cette question en portant des accusations ni en imposant des amendes.

Toutefois, dans nos lois, nous avons prévu la création d'une Commission de médiation. Je nomme un agent de médiation et avant de porter une accusation, je l'envoie faire une enquête fondée sur les déclarations des deux parties en cause. Nous cherchons à résoudre ces problèmes par la médiation plutôt que par des accusations. Toutefois, il faut parfois porter des accusations.

M. Gibson: Est-ce qu'il serait possible d'obtenir ce texte? Je serais très intéressé à le lire.

M. Heald: Certainement.

M. Gibson: Une dernière question. En vue d'unir le Canada, est-ce que vous seriez d'accord, comme des milliers de Canadiens l'ont demandé récemment, d'adopter le 1^{er} juillet comme notre fête nationale?

M. Heald: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Forrestall.

M. Forrestall: Monsieur le président, j'aimerais porter l'attention de l'Auditeur général aux pages 16, 17 et 18 du mémoire où l'on traite de la gestion de l'environnement. Vous dites à la page 16 au début de cette section que la province croit que le gouvernement fédéral devrait avoir tout pouvoir pour enrayer la pollution sous toutes ses formes et ainsi de suite. Plus loin, à la page 17, vous dites que la loi provinciale devrait être prépondérante dans le cas où elle serait moins tolérante que la loi fédérale en ce qui concerne la lutte contre la pollution de l'environnement.

Pourriez-vous nous donner des précisions sur cette question particulière, surtout en ce qui concerne ce qu'on a dit à savoir que les provinces désireuses de développer leurs industries sont plus portées à faire des concessions dans l'application de leurs règlements dans le domaine général de la pollution de l'environnement que les autorités fédérales qui sont plus indépendantes.

M. Heald: Monsieur Forrestall, vous avez raison. Il existe un danger, et il a toujours existé, à savoir que puisque les provinces se font concurrence dans l'expansion des industries, un gouvernement provincial sera peut-être tenté à adopter des moyens de contrôle de la pollution moins dispendieux que ceux qu'applique une province voisine. Voilà pourquoi nous suggérons que le gouvernement fédéral s'occupe de la lutte contre la pollution de l'environnement car une province ne peut pas avoir des dispositions moins sévères que le gouvernement fédéral.

M. Forrestall: Vous avez utilisé les termes «inconciliable avec les lois fédérales».

M. Heald: A la page 18, je mentionne que lorsque les lois d'une province concernant la lutte contre la pollution sont plus strictes que les lois fédérales, elles prédominent. Ainsi lorsqu'il existe des lois plus sévères, comme je le mentionne en haut de la page 1.

...l'autorité confiée au gouvernement fédéral devrait être limitée lorsqu'une loi provinciale est moins stricte...

[Texte]

tougher in other words,

... than a Federal law with respect to environmental management and pollution, the provincial law shall be paramount.

But where it is easier, then the federal law is paramount.

We are trying to cover both ends of it really.

Mr. Forrestall: That was, Mr. Chairman, the only other question I had that had not been already asked.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, before I proceed I would like to say that it is rather nostalgic for me to be back in the province of my birth. I never anticipated coming back here as a Member of Parliament and neither did the people when I left. When I left, the province was in the grip of its political dark age and it is nice to be here in the period of renaissance, I assure you.

I am somewhat concerned as a Westerner with the traditional Western approach that appears on page 13, under the item: "Strong Central Government." Your first remarks are pretty well a "motherhood" paragraph:

We favour a strong and effective central government with jurisdiction, powers and authority necessary to achieve national strength and unity.

and on the next page:

The Central government must have adequate economic and fiscal powers to ensure stable economic growth, ...

and so on.

I might say that for years I was of the same opinion until I got elected and ended up in Ottawa. I find that there is a fantastic amount of power—political power on the legislative side—concentrated in Eastern Canada and that it becomes extremely difficult for the minority of western members, regardless of the party to which they belong, to promote effectively, policies which are often in disaccord with those of the economic progress of Eastern Canada. I am wondering if, on the legislative side, we should not give some reflection to a new approach to the powers of the central government that would perhaps regionalize the nation to a greater extent than it has been before.

My remarks are predicated on an article I read with respect to the problems that the French Government has had over the years, and it is suggested that one of the greatest problems that has faced France over the years is the fact that they have never decentralized, that they have never been able to cope with the various regions of the country in an adequate fashion.

I draw your attention to such things as tariffs and such minor things as the new Federal Court Act where we provided that all the judges of the new Federal Court which is to operate throughout Canada are to be residents of the City of Ottawa, or within 25 miles thereof.

The second thing that I comment on in this paragraph is the fact that, much as we would like to believe that we live in a democracy, I think we live in a fantastic bureaucracy; and the administrative decisions made on

[Interprétation]

plus sévère en d'autres mots,

... que la loi fédérale en ce qui concerne la gestion de l'environnement et la pollution, la loi provinciale aura la prédominance.

Mais là où la situation est plus facile, la loi fédérale l'emportera sur les lois provinciales.

Nous essayons de résoudre les problèmes des deux façons.

M. Forrestall: C'est la seule question que j'avais à poser.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le président, je voudrais vous dire tout d'abord que j'éprouve de la nostalgie en revenant dans ma province natale. Je ne pensais pas revenir comme député dans cette province. Lorsque j'ai quitté, la province était au temps des cavernes et maintenant la province se trouve dans une époque de renaissance.

Je voudrais revenir à la page 13 sous la rubrique «Gouvernement central fort». Vos premières propositions sont plutôt maternelles. Vous dites:

Nous sommes en faveur d'un gouvernement central fort et efficace nanti des pouvoirs nécessaires pour réaliser l'unité nationale

et à la page suivante, vous dites:

Le gouvernement central doit posséder des pouvoirs économiques et fiscaux suffisants pour assurer une croissance économique stable.

et ainsi de suite.

Pendant des années, j'ai eu les mêmes opinions jusqu'à ce que je sois élu député à Ottawa. J'ai constaté que l'assemblée législative avait beaucoup de pouvoir politique qui était concentré dans l'Est du Canada et qu'il était extrêmement difficile pour le petit nombre de députés de l'Ouest, indépendamment de leur affiliation politique, d'encourager des mesures législatives qui souvent sont en contradiction avec le progrès économique de l'Est du Canada. Je me demande si, du point de vue législatif, il ne conviendrait pas de penser à une nouvelle façon d'aborder les pouvoirs du gouvernement central de manière à régionaliser le pays beaucoup plus qu'avant.

J'ai recueilli mes remarques dans un article concernant les problèmes qu'a connus le gouvernement français ces dernières années et l'un des plus grands problèmes est que le gouvernement n'avait jamais décentralisé les pouvoirs et n'avait jamais pu régler de façon appropriée les problèmes particuliers aux différentes régions.

J'attire votre attention sur la question des tarifs et surtout sur la nouvelle loi sur la Cour fédérale dans laquelle on prévoit que tous les juges de cette nouvelle Cour doivent habiter à Ottawa ou dans une limite de 25 milles.

Je tiens à souligner que même si nous voudrions croire que nous vivons dans un régime démocratique, nous vivons réellement dans un régime bureaucratique, et les lois adoptées à Ottawa ne tentent pas nécessairement à promouvoir l'Ouest du Canada.

J'attire votre attention surtout sur les problèmes des transports. Le fait que nous avons attendus deux ans et demi pour une politique relative aux ports qu'on a

[Text]

the Ottawa River are sometimes not particularly conducive to the progress of Western Canada.

I draw your attention particularly to problems we have in transportation, the fact that we have been waiting some two and one half years for a port policy that has been held up solely because it has to be a national policy and they will not localize and consider the western region separate from the whole of Canada—this and many other matters and things.

I doubt very much that the problem that the Metis people have would exist if the Metis people lived in downtown Toronto. I think that it would have been attended to long ago by the political forces at work in the city of Toronto. I just draw your attention to the suggestion that perhaps we have to think in different terms—in a strong central government, as projected in your brief.

Mr. Heald: Mr. Hogarth, I would certainly agree with many of the things you have said about the decentralization of the functions of government. That is right, that has to be done. We even have that in the province. We are trying to do that in our own government.

The Premier last night announced reopening of the Land Titles Office in the court house at Moosomin that was closed 15 or 20 years ago. We are trying to decentralize some functions of government which can sensibly be handled in the local areas and certainly I would agree with what you say there.

All I was really trying to say at the top of page 14 was that in our government—and, as you say, it is a historic position for Western governments to take this position, there is no change—we feel there has to be a strong central government to the extent that the central government has the power to cope with unemployment, inflation, deflation, equalization of opportunity, and so on.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Members have asked all the questions that I had in mind. The witness answered the questions as well.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If there are any comments from the floor, I will entertain them now. I see that there are three who wish to comment. This gentleman in the middle, first, please.

Mr. Brockelbank: Mr. Chairman, I am John H. Brockelbank, Regina. I want to refer again to the question of legislative representation for the electors, and I think it would be well for us to remember or adopt a motto in this respect and that would be: "Let him who is without sin, cast the first stone." I am not interested in casting stones, but I am interested in what is going to happen in the future in the operation of our democratic system.

It is a fact that, right here in the city of Regina, the constituencies are so arranged that, in a straight two-way fight, with 40 per cent of the total vote in the city of Regina one party could elect four members out of the seven; and if it was a three-way fight, probably 30 per cent of the total vote could elect four members out of seven. Now, I know you cannot have absolute accuracy in this question, but this is getting far out.

Then, in the area that I once represented—it is now the constituency of Tisdale-Kelsey—and beside it, the con-

[Interpretation]

retardée parce qu'il faut avoir une politique nationale et qu'on ne peut considérer l'Ouest comme une région isolée du Canada.

Je doute fort que les problèmes des Métis existeraient s'ils vivaient à Toronto. Les forces politiques à l'œuvre dans cette ville s'en seraient occupées depuis longtemps. Je tiens simplement à vous dire que nous devons peut-être penser à d'autres solutions en ce qui concerne un gouvernement central fort, comme vous le proposez dans votre mémoire.

M. Heald: Monsieur Hogarth, je suis sûrement d'accord avec à peu près tout ce que vous avez dit à propos de la décentralisation des fonctions du gouvernement. C'est juste, et il faut le faire. Nous avons même de telles dispositions dans notre province. Nous avons cherché à le faire au sein de notre propre gouvernement.

Le premier ministre a parlé hier soir de la réouverture à Moosomin d'un bureau d'émission de titre de propriété qui était fermé depuis une vingtaine d'années. Nous cherchons à décentraliser certaines fonctions du gouvernement qui peuvent être assurées par les autorités locales. Je suis d'accord avec vous.

Je voulais simplement dire, en haut de la page 14, qu'au sein de notre gouvernement, nous croyons qu'il faut un gouvernement central fort afin qu'il puisse résoudre les problèmes posés par le chômage, l'inflation, la déflation et ainsi de suite.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Les autres membres ont posé toutes les questions que je voulais demander et le témoin a répondu à toutes ces questions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des commentaires à ce sujet?

C'est le temps de les faire. Je vois que trois personnes voudraient poser des questions.

M. Brockelbank: Monsieur le président, je m'appelle John H. Brockelbank et je viens de Regina. Je voudrais revenir à la question de la représentation des électeurs dans l'assemblée législative. On devrait se rappeler les paroles suivantes: «Que celui qui est sans péché lui lance la première pierre.» Je ne tiens pas à rejeter les fautes sur quelqu'un d'autre, mais ce qui m'intéresse, c'est ce qui arrivera dans l'avenir concernant le fonctionnement de notre régime démocratique.

Il est vrai qu'à Regina même, les circonscriptions sont disposées de façon que dans une lutte entre deux adversaires, un parti qui compte 40 p. 100 des suffrages exprimés dans la ville peut élire quatre députés sur sept, et s'il s'agissait d'une lutte entre trois candidats, 30 p. 100 des suffrages permettrait d'élire quatre députés sur sept. Je sais qu'on ne peut pas avoir une exactitude absolue dans cette question mais il y a trop d'écart.

Dans la région que je représentais à un moment donné et qui est maintenant la circonscription de Tisdale-Kel-

[Texte]

stituency of Melfort-Kinistino; each of these constituencies had, in the 1967 list, between 10,000 and 12,000 voters. Adjacent to these two are the constituencies of Nipawin and Kelvington, and these are similar constituencies—rural constituencies. Nipawin and Kelvington have probably less than an average of 7,000 voters in them. These figures will not change very much between the 1967 election and the next election. So I think this should not be overlooked. Even in Regina, if we allow for some growth, it could still be that the three members in the city of Regina will have to get, on the average, at least twice as many and maybe three times as many votes to get elected as the other four will need to get.

I would like to ask Mr. Heald if he really thinks that it is fair. But I want to go back, first. I am glad that Mr. Heald said in his brief that he is in favour of the Constitution providing that there must be elections within a limited time, because once in the history of the province of Saskatchewan, we had a legislature extend its term to six years instead of the five.

Mr. Heald: There was a war on, Brock.

Mr. Brockelbank: I know there was a war on.

Mr. Heald: Lots of people were away fighting that war.

Mr. Brockelbank: There was still a war on when they had the election after six years. In fact the invasion in Europe had started. But they got their come-uppance on that one anyway, and I do not think they will do that again.

Suppose that we had what might appear to Mr. Heald to be—and this is possible at least remotely possible—a wicked New Democratic government in Saskatchewan again, and we just carried this idea of juggling the constituency boundaries a little further.

Mr. Heald: Well, you are a past master at that.

Mr. Brockelbank: Well, I said I am not throwing any stones. I do not mind your stones, though; they are not very effective.

You could get a government that would be really entrenched.

Mr. Heald: We will let the people decide very shortly, Brock, whether the stones are effective. We will let the people decide.

Mr. Brockelbank: I know, I know you will let them decide. But you will give the people in the north part of Regina only one-third of the power to make the decision that you give the people in Albert Park. I want to emphasize that this is complete frustration of the democratic process to have this kind of a thing. Let us end it for all parties.

Mr. Heald: Well, it is nice, Mr. Chairman, to have Mr. Brockelbank back. I sat across the aisle from Mr. Brockelbank for quite a while and I always had a very great respect for him. He is a tough fighter. I think his party would be in better shape if they had people like him running for them in the next election but he has seen fit to resign and quit. I would just like to remind you, Brock, about what you did in 1951, when you were in the government, the senior minister of the government.

[Interprétation]

sey, et dans celle qui se trouve à côté, la circonscription de Melfort-Kinistino, dans chacune de ces circonscriptions, d'après la liste électorale de 1967, il y avait 10,000 à 12,000 électeurs. À côté, se trouve celles de Nipawin et Kelington qui sont des circonscriptions semblables car elles sont rurales. Nipawin et Kelington comptent probablement moins de 7,000 électeurs. Ces chiffres ne changeront pas beaucoup entre les élections de 1967 et les prochaines. Ainsi, il ne faut oublier cette situation. Même à Regina, si l'on prévoit une certaine expansion, il n'en demeure pas moins que les trois députés de Régina devront obtenir en moyenne au moins deux ou trois fois plus de suffrages pour se faire élire que les quatre autres.

Je voudrais demander à H. Heald s'il croit que cette situation est juste. Toutefois, auparavant, je voudrais revenir en arrière. Je suis heureux que M. Heald ait dit dans son mémoire qu'il est en faveur de voir la Constitution prévoir des élections dans un délai limité, car dans l'histoire de la province de la Saskatchewan, une assemblée législative a déjà duré six ans au lieu de cinq.

M. Heald: C'était en temps de guerre.

M. Brockelbank: Oui, je le sais.

M. Heald: Beaucoup de gens étaient parties se battre.

M. Brockelbank: La guerre existait toujours lorsqu'il y a eu les élections au bout de six ans. En fait, l'Europe était déjà envahie, mais qu'importe, je ne pense pas qu'une telle situation se présentera de nouveau.

Supposons, par exemple, que nous ayons encore ce qui semble être le cas à M. Heald, et c'est possible, un mauvais gouvernement dirigé par le Nouveau parti démocratique en Saskatchewan, on songe de nouveau à manipuler les limites des circonscriptions un peu plus encore.

M. Heald: Vous êtes passé maître dans ce genre de situation.

M. Brockelbank: J'ai dit que je ne voulais pas jeter de pierres à personne, et les pierres que vous me jetez me laissent tout à fait indifférents, elles n'atteignent pas leur but.

Vous pourriez avoir un gouvernement qui serait fermement installé.

M. Heald: Nous laisserons les gens décider si les pierres atteignent leur but.

M. Brockelbank: Je sais que vous les laisserez décider, mais vous donnez aux gens du Nord de Regina un tiers du pouvoir de prendre des décisions que vous donnez aux gens du Parc de l'Alberta. Je tiens à souligner que cette situation est très décevante au point de vue démocratique. Il faut que tous les partis en finissent.

M. Heald: Monsieur le président, nous sommes très heureux de revoir M. Brockelbank. Je l'ai toujours beaucoup respecté. C'est un combattant énergique. Je pense que son parti se trouverait mieux s'il y avait des gens comme lui qui se présentaient aux prochaines élections, mais il semble vouloir démissionner. Je voudrais vous rappeler ce que vous avez fait en 1951 lorsque vous étiez le principal ministre du gouvernement.

[Text]

Prior to the 1948 election, although no redistribution had taken place for ten years and there was one badly needed due to a change of population, your government did not see fit to have a redistribution because you had been pretty successful in 1944; so no change in boundaries was necessary for political reasons.

However, in 1951, the situation had changed. In 1948, the CCF members had decreased from 47 to 31, while Liberal strength had increased from 5 to 21. The writing was on the wall after seven years of socialism. The only answer you could find to save your political hide was redistribution and you had a massive, vicious gerrymander. The success of this gerrymander was shown in 1952 when the CCF, with completely new constituencies, elected 42 CCF and there were only 11 Liberals. In 1951, there was total redistribution with only eight seats left untouched.

Mr. Brockelbank: Well, that was good.

Mr. Heald: It was good for you. In this redistribution that you people are complaining so bitterly about, it was not a massive redistribution at all. There were 25 seats completely unaltered, and another 23 seats were forced to be altered to accommodate the two new seats in the cities and the deleting of one rural seat. What we did, Mr. Chairman, in this last redistribution, was to give some recognition to the fact that there has been a transfer of population to the urban centres; and we created two new city seats and we took out one rural seat.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand?

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on a point of order, I think that it is in order that we discuss constitutional provisions here, but I think we have heard both sides probably on this matter. I would suggest that you, as Chairman, if possible, rule out any further political battling of the battles of Saskatchewan. I do not think that this Committee is the place for us to fight the battle of Saskatchewan politics, and I think both sides have had a very good spokesman on the question.

Mr. D. A. McLeod: May I make a comment, please? It will not take me more than two minutes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think, in fairness to you, we will have to be prepared, Mr. McLeod, to hear what you have to say, but I may rule out of order what you say after you have said it.

Mr. D. A. McLeod.

Mr. McLeod: You know there is a passage in the Bible that says: "The truth will make you free." Now, what I would like to see is the government put out a map. We should get a map of what the former CCF government did, a map of the boundaries as they were changed, and the population. The same thing should be done by the present Liberal government. The people are not being told. I have never seen a map. I have no idea. We are not getting the information.

Now, Mr. Heald made a statement that the opposition is using figures three years old but, if you will remember, the DBS figures from Ottawa are telling us that we are losing the population at very fast rate.

[Interpretation]

Avant les élections de 1948, même si depuis dix ans, on n'avait pas redistribué les circonscriptions et que c'était bien nécessaire en raison du changement de population, votre gouvernement n'a pas cru qu'il était nécessaire de procéder à une redistribution parce que vous aviez bien réussi lors des élections de 1944. Pour des raisons politiques, aucun changement dans les limites des circonscriptions n'était nécessaire.

Toutefois, en 1951, la situation avait changé. En 1948, le nombre de députés du PSD était passé de 47 à 31, et les Libéraux avaient augmenté de 5 à 21. La seule solution qui a été trouvée pour sauver votre position politique était une redistribution et vous avez fait une manipulation vraiment massive et corruptrice. Le succès de cette manipulation est apparu en 1952 lorsque le PSD à cause des nouvelles circonscriptions a réussi à faire élire 42 députés et les Libéraux seulement 11. En 1951, il y a eu une redistribution complète et seuls huit sièges n'ont pas été touchés.

M. Brockelbank: C'était excellent.

M. Heald: C'était excellent pour vous. Et cette redistribution dont vous vous plaignez tant n'était pas massive du tout. 25 sièges sont restés inchangés et 23 ont été modifiés pour faire place à deux nouveaux sièges dans la ville, et on a supprimé un siège rural. Monsieur le président, dans le cadre de cette redistribution, nous avons reconnu qu'il y avait eu un déplacement de la population dans les centres urbains et nous avons créé deux nouveaux sièges urbains et nous n'avons supprimé qu'un siège rural.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, j'invoque le Règlement dont vous vous plaignez tant n'était pas massive des dispositions relatives à la Constitution, mais à mon avis, nous avons entendu les commentaires des deux partis sur ce sujet. Je pense qu'en tant que président, vous pourriez interdire tout autre discussion politique. Nous ne sommes pas venus ici pour discuter de la politique de la Saskatchewan et je pense que les deux partis en cause ont été représentés par d'excellents porte-parole.

M. O. A. McLeod: Puis-je faire un commentaire? Je ne prendrai que quelques minutes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que nous devons écouter ce que vous avez à dire, monsieur McLeod, mais peut-être que je jugerai vos propos non recevables.

Monsieur McLeod.

M. McLeod: Il y a un passage dans la Bible qui dit que «la vérité libère». Je voudrais que le gouvernement nous présente une carte. Nous devrions obtenir une carte nous indiquant ce que l'ancien gouvernement PSD a fait et une autre nous montrant les limites telles qu'elles ont été modifiées ainsi qu'une carte de la population. Le gouvernement libéral actuel devrait faire la même chose. Les gens ne sont pas au courant. Je n'ai jamais vu de carte. Je n'ai pas la moindre idée. Nous n'avons aucun renseignement à ce sujet. M. Heald a fait une déclaration qui disait que l'opposition utilisait des chiffres qui datent d'il y a trois ans mais souvenez-vous que les chiffres cités par le Bureau fédéral de la statistique à Ottawa attestent que nous perdons la population à un rythme très rapide.

[Texte]

Mr. Heald: Not necessarily in certain areas, though, Mr. McLeod.

Mr. McLeod: There are more people left in Regina than any other point in Saskatchewan.

Mr. Heald: You have to look at the constituencies.

Mr. McLeod: Well, my figures show—and we have not got the figures for 1969 or 1970—that we lost about 80,000 in 1968. We are still waiting for the figures. But to say that these are old figures! I think you mentioned one seat out in south Regina—was it Albert Park—that you said may have 10,000? If it is Albert Park, I do not think they have 4,000.

Mr. Heald: No, it has more than that. It is increasing there.

The point I was making was that at the time of the redistribution—we made a redistribution in 1965, I think it was—and by the time the election came along in the fall of 1967, some of those seats in the south had considerably—several thousand—more people in them; and the projection is the same way. There are a lot of new high-rise apartments going up, both in Albert Park and in Regina-Wascana, and that was one of the reasons why they were purposely left fairly low at the time of the redistribution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, gentlemen, I think we will leave this discussion for settlement in the usual way, in Saskatchewan politics.

Mr. Tom Keyes.

• 1244

Mr. Tom E. Keyes (Regina): I want to assure the Attorney General that I am not going to discuss any matters that are before the courts. But there are two things that I am a bit interested in and that is entrenchment and the securities commission. I have had very considerable experience on this securities commission. If you had in mind giving total powers to Ottawa to one commission, I think you will find that it would be very difficult for any local companies who wanted to finance publicly or otherwise to raise money through here to get qualified through Ottawa. It would be very expensive and also, where you have just one commission, quite recently in the history of Ontario—that Texas-Gulf Sulphur thing—the security commissioner there was forced to quit. You had in British Columbia, not too long ago, a security commissioner having to leave for Brazil. To grant powers to one body and, you might say, to one man to look after the whole thing, I do not think that the province should go for.

You have everything in your hands as the licensing of salesmen will prevent any abuses in here...

Mr. Hilt: Could I comment on that, Tom? I do not think that it is visualized that there would be just everything administered from Ottawa. I think what is visualized is criteria that are the same in respect of prospectuses across the country. There would be decentralization of administration and there would be offices in the vari-

[Interprétation]

M. Heald: Pas nécessairement dans certaines régions, monsieur McLeod.

M. McLeod: Il y a beaucoup plus de gens qui sont à Régina que dans toutes les autres régions de la Saskatchewan.

M. Heald: Vous devez tenir compte des circonscriptions.

M. McLeod: Les chiffres que j'ai en main montrent, même si nous n'avons pas les chiffres pour 1969 et 1970, que nous avons perdu 80,000 habitants en 1968. Nous attendons toujours les chiffres exacts, mais dire que ce sont des chiffres désuets me paraît excessif. Je pense que vous avez dit que le siège d'Albert Park dans la partie sud de Régina avait peut-être 10,000 habitants. Je crois qu'il n'en compte même pas 4,000.

M. Heald: Non, il y en a plus que cela.

La population augmente. Ce que je voulais dire c'est qu'au moment de la redistribution, qui a été faite en 1965, lorsque la date des élections est arrivée en automne 1967, certaines circonscriptions du sud avaient plusieurs milliers de personnes en plus. On construit plusieurs appartements à Albert Park et Regina-Wascana et c'est pourquoi les chiffres étaient bas lors de la redistribution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense, messieurs que nous laisserons ces discussions se régler comme on le fait d'habitude en Saskatchewan.

Monsieur Tom Keyes.

M. Keyes (de Regina): Je veux assurer le procureur général que je ne veux pas discuter de questions soumises aux tribunaux, mais il y a deux choses qui m'intéressent et c'est l'intégration de la charte et la Commission des valeurs mobilières. J'ai beaucoup d'expérience dans cette commission. Si vous songiez à donner des pouvoirs complets à Ottawa, à une commission en particulier, vous constateriez qu'il serait très difficile pour les sociétés locales qui voudraient se financer par fonds publics ou autrement pour recueillir ici des fonds de remplir les conditions conformément aux vœux d'Ottawa. Ce serait très coûteux et lorsqu'on a une seule commission, comme c'était le cas très récemment en Ontario, je parle de l'affaire Texas-Gulf Sulphur, le commissaire des valeurs mobilières a dû démissionner. Il n'y a pas tellement longtemps, en Colombie-Britannique, le commissaire des valeurs mobilières s'est exilé au Brésil. Accorder les pouvoirs à un organisme, disons un homme, responsable de tout l'ensemble du domaine, cela ne me paraît pas très judicieux pour un gouvernement provincial.

Vous avez tout en main puisque l'octroi des permis aux vendeurs empêchera tout abus dans ce domaine...

M. Hilt: Puis-je vous dire ce que je pense là-dessus? Je ne crois pas qu'on prévoit que tout ce domaine serait administré d'Ottawa, c'est d'avoir des critères qui seront les mêmes à propos des appels publics de fonds dans tout le pays. Il y aurait décentralisation dans l'administration, il y aurait des bureaux dans les différentes provinces et

[Text]

ous provinces and one of the ways you could do it would be the way they do it under the National Transportation Act now.

The National Transportation Act delegates the provincial highway traffic boards as its agents for the purpose of administering certain portions of the National Transportation Act. And this could be done. But you are right; it would be a mistake, I think, to have everything come from Ottawa. It would be decentralization.

Really, I think what we are talking about is standardization of criteria for prospectuses and for security matters across the country.

Mr. Keyes: That may work out better but the American system is not too good an organization to go before. And the powers of the securities commission now are terrific. I was on as a director of a company in Ontario and I got out and I said—at that time it was Mr. Leonard, “You can hang, draw and quarter anybody here almost any time if you want to. Very few of these companies and security dealers can live up to this thing.” And he said, “That is right. We want this absolute power.” And it is too great if you were operating in a place where you were not getting along too well with the government.

The other thing is the entrenchment, which you mentioned. I, of course, am speaking as an individual. An individual who has a disagreement with the government or any government is at a great disadvantage. I lived in Calgary for a number of years and I know that Senator Cameron from Banff is well aware of what I am talking about. Up in the Park there were dozens of people who had claims against the government at Ottawa and they claimed that they just said, “You are out.” And they were out, apparently. To go through the courts is so expensive that the average individual cannot afford to. And then when he gets through the courts the provinces can pass special retroactive legislation and annual any final judgment of the court.

I would suggest that in your bill of rights, a Canadian bill of rights, there should be some provision in there that if someone goes through the courts, takes an action against any government, whether it is city or whatever it is, that government will have to abide by the final decision of the Supreme Court or the final court, whatever it is.

There is a case in Saskatchewan here—it is years ago it is true, in fact, 1911—where a chap was apparently put in a school district that he did not approve of. He took action, got through all the courts, won, and then a special act was passed known as An Act Respecting the South Antler School District and the redress which he got from the courts was completely overruled. That was probably bad enough but he continued to assert his rights, probably very vigorously, and he was arrested, brought in on the train at 10 o'clock, and I am quoting now the Honourable P. H. Gordon, a retired Justice of the Court of Appeal, who was this man's counsel at the time. He was charged with insanity, committed to the North Battleford Mental Hospital and was up there for 35 years. He got a new trial in 1946 and three psychiatrists claimed that he never had been insane and that had he not been of very strong mental character, he would have gone insane. He was released in 1946. He died a few years afterwards. Mr. F. W. Alexander probated his will, he told me here. But it just shows how much an individual is at the mercy

[Interpretation]

l'une des manières d'y arriver est celle décrite par la Loi nationale sur les transports.

La Loi nationale sur les transports délègue les bureaux provinciaux de la circulation routière comme ses représentants pour la mise en application de certaines parties de la loi fédérale. C'est ce qu'on pourrait faire. Mais vous avez raison, ce serait une erreur que tout se fasse d'Ottawa. Il faudrait la décentralisation.

Vraiment, je crois que nous parlons de la normalisation des critères touchant les appels publics de fonds et les valeurs mobilières au travers du Canada.

M. Keyes: Ça vaudrait peut-être mieux, mais le système américain n'est pas assez bon pour servir de modèle. Le pouvoir de la commission des valeurs mobilières est présentement énorme. J'étais administrateur d'une société ontarienne, j'ai quitté ce poste et j'ai déclaré, à ce moment-là, c'était M. Leonard: «Vous pouvez manœuvrer, nuire et embêter n'importe qui ici quand vous voulez. Très peu de ces entreprises et de ces courtiers en valeurs mobilières peuvent maintenir de telles conditions.» Il a dit: «C'est exact. Nous voulons ce pouvoir absolu.» Et ce pouvoir est trop grand si votre entreprise est située dans un endroit où vous ne vous entendez pas bien avec le gouvernement.

L'autre question porte sur l'intégration dont vous avez fait mention. Je parle, bien entendu, en mon nom personnel. La personne qui a des divergences de vues avec le gouvernement n'est pas très favorisée. J'ai vécu à Calgary pendant quelques années et le sénateur de Banff est bien au courant de ce à quoi je fais allusion. Dans le parc, se trouvaient des dizaines de personnes qui avaient des plaintes contre le gouvernement d'Ottawa et qui déclaraient qu'on leur a répondu: «Vous avez perdu.» Et ils avaient perdu, selon toute apparence. Intenter une action en justice est si dispendieux que l'homme moyen ne peut pas se le permettre. Puis quand il en a fini avec le tribunal, les provinces peuvent adopter une loi spéciale rétroactive annulant tout jugement des tribunaux. Je voudrais suggérer que dans votre Déclaration des droits de l'homme, la Déclaration canadienne des droits de l'homme, se trouve une disposition faisant que pour tout individu portant plainte devant un tribunal contre n'importe quel palier de gouvernement, une ville, une province, ce gouvernement devra s'en tenir à la décision définitive de la Cour suprême ou du tribunal où le procès s'est déroulé.

Il y a eu un cas en Saskatchewan, c'est vrai que ça fait des années, de fait c'était en 1911, un individu a été placé dans un district scolaire qu'il n'approuvait pas. Il a porté plainte devant les divers tribunaux, il a obtenu gain de cause et par la suite on adoptait une loi spéciale dite Loi sur le district scolaire de South Antler qui détruisait les résultats qu'il avait obtenu de la Cour. Il a continué à affirmer son droit, probablement d'une manière très énergique, il a été arrêté, placé dans le train de 10 heures, et je cite maintenant l'honorable P. H. Gordon, ancien juge de la Cour d'appel, qui était l'avocat de cet homme à ce moment-là. Il a été accusé d'aliénation mentale et a été enfermé à l'hôpital de Battleford pendant 35 ans. Il a eu un nouveau procès en 1946. Trois psychiatres ont prétendu qu'il n'avait jamais été malade, et que n'eût été de sa force de caractère inouï, il serait devenu fou. Il a été libéré en 1946 et est mort quelques années après. M. F. W. Alexandre a examiné son testament m'a-t-il dit ici.

[Texte]

of a government if it wants to push you around and how little you can do.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you want to make any comment on that?

Mr. Heald: The only comment I would make, Mr. Chairman, is that I agree with what Mr. Keyes says about the power of government and, of course, I think all governments are taking recognition of this fact by the kind of legislation that they are passing. I would remind you of the federal act which has been passed dealing with expropriation. I would also remind you of the Expropriation Procedures Act which was passed in this province a couple of years ago which provides for a kind of limited ombudsman in respect of expropriation matters called the Public and Private Rights Board. This board has the power to look at sites, locations of highways, for example, so that the Department of Highways does not try to put a highway through somebody's front room. They also have powers of negotiation with the expropriating authority with respect to the quantum of compensation. This is a very useful act, a very progressive act. The federal government has legislation along that line—the new federal court, of course, the extension of jurisdiction of the federal court to include appeals from administrative tribunals, federal administrative tribunals. These appeals will now be considered in the new federal court.

I quite agree, Tom, that it is necessary to have this kind of legislation. It is being recognized.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I arrived late but to quote Mr. Hogarth, I am returning from another place of renaissance, in Manitoba.

Mr. Hogarth: We never notice it in Ottawa.

Mr. Dinsdale: Oh, do not be too sure. But I would just like Mr. Heald to comment on page 16, on his recommendations with respect to environmental management.

Mr. Heald: Yes, Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Do you visualize this as requiring specific constitutional amendments, or would you think that it would be carried out successfully if we could get around this problem of jurisdictional dispute through the existing Council of Resource Ministers on the basis of co-operative federalism?

Mr. Heald: I think there is a very good chance, Mr. Dinsdale, of being able to get around it on the basis of the negotiations of the Council of Resource Ministers with the dialogue that is going on. I think there is, but that is an emergency remedy. I think it is better to clean it up in the constitution.

As I point out further on, some of these decisions are going to be tough decisions and they are going to probably require some parts of industry to spend an awful lot of money. And when you get into the constitutional—they grey area—you might get into a position where some company might challenge the constitutional competence of either a federal or a provincial government to

[Interprétation]

Mais ceci vous montre comment un individu est à la merci d'un gouvernement, s'il veut faire la loi et dans quelles mesures on est impuissant.

Le coprésident (M. MacGuigan): Désirez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. Heald: La seule réflexion que je peux faire c'est et je crois que je suis d'accord avec M. Keyes, au sujet du pouvoir de notre gouvernement, et je crois que tous les gouvernements en tiennent compte dans les lois qu'ils adoptent. Je vous rappelle la loi fédérale qui a été adoptée à propos des expropriations. Je vous rappelle la loi sur la procédure des expropriations adoptée il y a quelques années par cette province prévoyant la création d'un ombudsman à pouvoirs limités touchant les expropriations, et appelé le Bureau des droits publics et privés. Ce bureau a le pouvoir d'examiner les emplacements, le parcours des routes principales par exemple, pour empêcher qu'une route ne passe devant la maison d'un particulier. Il peut aussi négocier avec l'organisme expropriateur sur les modalités de la compensation. C'est une loi très utile, très moderne. Le gouvernement fédéral a des lois dans la même veine. Le nouveau tribunal fédéral, bien entendu, et l'augmentation de sa juridiction pour inclure les appels des bureaux administratifs, des bureaux administratifs fédéraux. Ce genre d'appel sera maintenant présenté au nouveau tribunal fédéral.

Je suis tout à fait d'accord qu'il est nécessaire d'avoir des lois semblables.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, je suis arrivé en retard, mais, je citerai M. Hogarth en disant que je reviens d'un autre endroit intéressant du Manitoba.

M. Hogarth: Nous ne l'avons jamais remarqué à Ottawa.

M. Dinsdale: N'en soyez pas si certain. J'aimerais que M. Heald présente ses commentaires au sujet de la page 16 de ses recommandations concernant la gestion du milieu.

M. Heald: Oui, monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Considérez-vous que ceci nécessite des amendements constitutionnels précis ou pensez-vous qu'on puisse s'en occuper de façon satisfaisante avec le Conseil actuel des ministres des Ressources sur la base de la collaboration intergouvernementale?

M. Heald: Je crois qu'il y a de fortes chances, monsieur Dinsdale, de régler ce problème par les négociations du Conseil des ministres des ressources avec le genre de dialogue présentement engagé. Je le crois, mais il s'agit là d'une solution d'urgence. Je crois préférable de le régler par la Constitution.

Comme je le disais, certaines de ces décisions seront dures et elles exigeront que certaines industries y affectent énormément de fonds. Quand il s'agit de la zone incertaine de la juridiction prévue par la constitution, certaines entreprises pourront contester la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral ou provincial à établir des règlements et ce serait la débâcle. Vous devez

[Text]

make regulations and then you are in a mess. You are in the courts because the question of where the province stops and starts and where the federal government stops and starts is not clear.

So I would agree that I think, on a temporary basis and on a crisis basis, there is a lot being done. But I think it would be better if we could get the constitutional situation clarified because it is not reasoned out.

Mr. Dinsdale: That is fine. Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Gibson: A supplementary, if I may. We have been suggesting, or some of us have been, that there be a wider use of the power of reference to the Supreme Court of Canada to iron out some of these constitutional difficulties in pollution. Would you be in favour of this?

Mr. Heald: Yes, by all means.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, we will resume about an hour from now, at about 1:45. But before we adjourn, I would like to thank, on your behalf, Mr. Heald, the Attorney General of the province, for his presentation to us.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Our first witness this afternoon is Mr. Frederick L. Dunbar, the Solicitor with the Saskatchewan School Trustees Association. Mr. Dunbar.

Mr. Frederick L. Dunbar (Solicitor, Saskatchewan School Trustees Association): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and hon. members of the House of Commons and of the Senate, it is a great personal pleasure to present this brief on behalf of the Saskatchewan School Trustees Association.

I do not see the young gentleman who was objecting to lawyers in the audience this afternoon, but I would like to assure him that all trustees are not lawyers in case he might have been worried about that.

It is a particular pleasure to appear before you and particularly the honourable members of the Senate.

To introduce a very short personal note, I served for a couple of years as Executive Assistant to the Government Leader of the Senate, at that time Senator Aseltine back in 1961-62, and I recall the service in Ottawa with a great deal of pleasure. In fact, we tend to look on it perhaps with a little bit of bias, Mr. Chairman, as the good old days or the better days.

I am not going to read this brief because although I sometimes think those of us who took our education 25, 30 or 40 years ago are more capable of reading than some of the more recent participants in the school system. At the same time I am quite sure that you will be able to digest this brief.

I might say that the general purport of the brief—and I hope that there will be support in the Joint Committee for this—is that the allocation of legislative jurisdiction over education to the provinces does not in any way

[Interpretation]

aller devant le tribunal parce que la question de savoir où la juridiction provinciale commence et se termine et où la juridiction fédérale commence, et prend fin, est imprécise.

Mais je crois que sur une base temporaire et qu'en situation d'urgence on peut accomplir beaucoup. Mais il faudrait clarifier le statut constitutionnel de cette question.

M. Dinsdale: C'est bien, merci monsieur le président.

M. Gibson: Une autre question, s'il vous plaît. Nous avons suggéré, ou certains d'entre nous l'on fait, d'utiliser davantage le pouvoir de référence de la Cour Suprême du Canada pour résoudre certains problèmes constitutionnels touchant la pollution. Seriez-vous d'accord?

M. Heald: Oui, sans restriction aucune.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, nous reprendrons la séance à 1h.45. Avant l'ajournement, je tiens à remercier en votre nom M. Heald, procureur général de la province pour la présentation qu'il nous a faite.

La séance est ajournée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance se continue. Notre premier témoin, cet après-midi, est M. Dunbar, avocat de l'Association des commissaires d'écoles de la Saskatchewan.

M. Frederick Dunbar (avocat de l'Association des commissaires d'écoles de la Saskatchewan): Merci, monsieur le président. Messieurs les sénateurs et les députés. J'ai personnellement le grand plaisir de présenter ce mémoire au nom de notre Association des commissaires d'écoles. Je ne vois pas, cet après-midi, dans l'auditoire, le jeune homme qui s'opposait à la présence de juristes, mais je voudrais lui déclarer, au cas où cela pourrait l'inquiéter, que dans notre Association nous sommes loin d'être tous des juristes. Je suis tout particulièrement heureux de me présenter devant vous et surtout devant les honorables représentants du Sénat. Permettez-moi d'insérer une très brève remarque personnelle. J'ai eu l'honneur d'être, pendant une couple d'années, le secrétaire général du leader parlementaire au Sénat, qui se trouvait être alors le sénateur Aseltine, dans les années 1961-62, et je me souviens de mes années d'Ottawa avec beaucoup de plaisir. En fait, nous avons tendance, et c'est peut-être là, monsieur le président, un penchant chez nous, à regarder le passé comme le bon vieux temps.

Je ne lirai pas mon mémoire, bien que je pense que ceux d'entre nous qui ont fait leurs études, il y a 25, 30 ou 40 ans, sont... plus à même de lire que quelques-uns de ceux qui ont reçu une éducation plus récente. En outre, je suis tout à fait sûr que vous serez en mesure de bien assimiler ce mémoire.

Je puis dire que le thème central du mémoire, et j'espère que le comité adjoint sera d'accord là-dessus, est le suivant: la répartition des pouvoirs législatifs en

[Texte]

create a barrier to the participation on a financial or assistance basis by the federal government. In fact, under modern conditions and considering the mobility of young people these days, the interest of the country as a whole does require, we think, a greater degree of assistance even to elementary and secondary education.

I appreciate that this causes some problems in certain parts of Canada and I am afraid that our outlook is coloured a great deal by the fact that Saskatchewan now occupies in a sense the position that perhaps Nova Scotia or New Brunswick or P.E.I. did 50 years ago. We are an exporter of people and, of course, the people that are being exported these days are very highly trained in many cases and very expensively trained.

We are not suggesting for a single moment that we are expecting the other parts of Canada to reimburse us in any sense for the investment that we have made in these young people who go out to other parts of Canada. That would be quite foolish.

On the other hand, we feel that our resources, at the present time at any rate, are limited and we feel that we are not in a position best to utilize these human resources and to make through these young people the greatest possible contribution to Canada as a whole.

So, hon. members of both Houses, we will leave this brief with you and wish you the very best of luck on your journey through Saskatchewan. I understand that this is your first stop in Saskatchewan. I hope that none of you will find himself in the position of being short of cuff links. If Mr. MacGuigan does not find that one pair presented by Mayor Baker sufficient to go around, I would suggest that you apply to the nearest school board and we will supply a paper clip, or something like that; that will do him. Thank you very much indeed, hon. members.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Dunbar. Mr. Dunbar's brief will be attached to our Committee Minutes as an appendix.

Our next witness is Miss Sherrie Tutt, Secretary of the Regina Single Parents Improvement Association. I understand that Miss Tutt will be speaking to us on behalf of the Association. Miss Tutt.

Miss Sherrie Tutt (Secretary, Regina Single Parents Improvement Association): First of all, I would like to apologize for the lack of copies of our brief that are available to you people. I must say that this comes from the very fact of what Mr. Faris brought out yesterday which was the lack of publicity that was received. The first we heard about the sittings of this Committee was last Friday and we tried all weekend to find out more details about what was to be expected. Unfortunately until we were here last evening we knew very little about what was being discussed here.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We are very happy to have you with us and to hear your brief in any form in which you want to present it.

Miss Tutt: Thank you very much. I would like first to present to you a little information about the Regina

[Interprétation]

matière d'instruction publique aux provinces ne crée nullement un obstacle à la participation financière ou économique du gouvernement fédéral dans ce domaine. En fait, dans la vie moderne compte tenu de la mobilité de la jeunesse à l'heure actuelle, l'intérêt national exige, pensons-nous, une aide plus grande du fédéral, même au niveau élémentaire et secondaire.

J'estime que cette situation entraîne des problèmes dans certaines régions du Canada, et je crains que nous soyons très influencés par le fait que la Saskatchewan se trouve aujourd'hui dans la situation où se trouvaient peut-être la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île du Prince-Édouard il y a cinquante ans. Nous exportons du capital humain, et ce que nous exportons aujourd'hui, ce sont des personnes bien formées et, dans bien des cas, formées à grands frais.

Nous ne voulons pas laisser entendre le moins du monde que nous nous attendons à ce que les autres régions du Canada nous remboursent en aucune façon les sommes que nous avons investies pour ces jeunes gens qui s'en vont ailleurs au Canada. Ce serait tout à fait insensé.

D'autre part, nous estimons que nos ressources actuelles sont, en tout cas, limitées et que nous ne sommes pas en mesure de tirer parti au mieux de ces ressources humaines pour ainsi procurer par ces jeunes gens notre meilleur apport à la vie nationale.

Ainsi, honorables députés et sénateurs, je vous laisse le soin de lire mon mémoire, je vous offre mes bons souhaits pour votre tournée en Saskatchewan. C'est votre premier voyage en Saskatchewan. J'espère qu'aucun d'entre vous ne manquera de boutons de manchettes. Si M. MacGuigan trouve que la paire que lui a offerte le maire Baker ne lui suffit pas pour ses allées et venues, je me permets de vous suggérer de communiquer avec la Commission scolaire la plus proche, là, on vous fournira un pince-feuilles ou autre genre d'agrafe. Cela vous tirera d'affaire. Merci infiniment, honorables députés et sénateurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Dunbar.

Le mémoire de M. Dunbar sera imprimé en annexe dans le compte rendu des délibérations du Comité.

Notre prochain témoin sera M^{lle} Sherrie Tutt, secrétaire de l'Association pour le perfectionnement des parents seuls de Regina. Je suis sûr que M^{lle} Tutt nous parlera au nom de l'Association. Mademoiselle Tutt.

Mlle Sherrie Tutt (secrétaire, Association pour le perfectionnement des parents seuls de Regina): Tout d'abord, je m'excuse de ce que trop peu d'exemplaires ont été mis à votre disposition. Cela provient, comme l'a souligné hier M. Faris, du manque de publicité. C'est vendredi dernier que nous avons entendu parler pour la première fois de la tenue des réunions du comité. Pendant toute la fin de semaine, nous avons essayé d'obtenir plus de renseignements pour savoir à quoi nous en tenir, malheureusement, ce n'est qu'hier soir que nous avons pris connaissance de la teneur des discussions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous sommes très heureux de votre présence parmi nous et c'est avec joie que nous entendrons votre mémoire quelle qu'en soit la forme.

Mlle Tutt: Merci beaucoup. Tout d'abord, je voudrais vous donner quelques renseignements sur l'Association

[Text]

Single Parents Improvement Association and this will be in the form of a brief recently presented to the federal NDP Party caucus meeting here in Regina.

Since ours is a newly formed organization I feel that most of you will probably not have heard of our aims.

The Regina Single Parents Improvement Association is a group formed to try to solve the practical problems of widowed, divorced, separated and single adults caring for children without the support of a partner. The membership is made up of single parents and others who are sincerely concerned with their problems.

The aims of the Regina Single Parents Improvement Association are as follows: to unite its membership regardless of race, creed, colour, into an association for their mutual benefit and improvement; to provide for united action in promoting the common interest of all members and to function solely as a nonpolitical, nonpartisan, nonsectarian association; to make available at low cost all facilities necessary to the adequate fulfilment of their dual role of parent-wage-earner, these facilities to include (1) housing, (2) child care, (3) employment, (4) emergency financial assistance, (5) counselling; and to encourage and establish social, recreational, cultural and educational programs for its members.

The Regina School for Unwed Mothers established at Wesley United Church, Regina, in September, 1970 is operated by our Association with the co-operation of numerous community agencies.

The Regina Single Parents Improvement Association has presented the following proposals for consideration. These, I realize, are not in line with the nature of this conference, but will serve as a further introduction of our group and we will continue on with some recommendations specifically to this organization.

The two things a single parent has least of are time and money. Low rental housing providing indoor and outdoor play areas for children, day-care nurseries and convenience to stores, doctors, recreation and employment are vitally needed. Centralizing services saves the single parent precious time and money on transportation. Public transportation, while relatively inexpensive, is useless to the mother of 5 small children bringing 10 bags of groceries home from supermarkets 18 blocks away. It is recommended that such housing be operated by single parents and also be available to low-income, two-parent families and old are pensioners to whom such centralizing of services is equally important. Such intermingling of this kind would be mutually beneficial both socially and economically.

Adequate child care is a condition of employment for the single parent just as a car is a condition of employment for the travelling salesman. Without a car the salesman cannot work: without child care a single parent cannot work. Cost of day care should be a fully deductible expense for income tax purposes.

Group day care is more reliable, less expensive, and more emotionally satisfying to parent and child as well as providing an educational experience for the child. The years before school are vital years for education, and day care should be considered an educational experience. Day-care centres should therefore be operated as part of the school system. Infant day care for the child under 2 years is needed to enable the parent to work without having to first experience the humiliation of accepting

[Interpretation]

des parents seuls, tel que je l'ai fait récemment, sous forme de mémoire, au caucus du parti fédéral NPD, ici-même à Regina. Notre organisation vient d'être fondée. Je pense que la plupart d'entre vous n'ont pas entendu parler de nos objectifs.

L'Association est un groupe formé pour tenter de résoudre les problèmes pratiques des personnes veuves, divorcées, séparées et célibataires adultes, ayant seules la charge et l'éducation des enfants. Notre Association est formée de ces parents seuls et autres personnes sincèrement impliquées dans leurs problèmes.

1. L'objectif de notre Association est le suivant: unir tous ses membres, sans distinction de race, de couleur ou de croyance, dans une association pour leur avantage et perfectionnement mutuels; susciter une action concertée et promouvoir l'intérêt commun de tous ses membres; rester une association non religieuse, non politique, non partisane; mettre à la portée de tous ses membres, à peu de frais, tous les moyens nécessaires à l'accomplissement convenable de leur double rôle de parents et de soutiens de famille; ces moyens comprennent: (1) le logis, (2) le soin des enfants, (3) l'emploi, (4) l'aide financière d'urgence, (5) l'orientation; enfin encourager et mettre sur pied des programmes sociaux, récréatifs, culturels et éducatifs pour le bénéfice de ses membres.

L'école pour les mères célibataires, fondée à l'église Wesley United (Church) de Regina en septembre 1970, est gérée par notre Association avec la collaboration de nombreuses organisations sociales.

L'Association pour le perfectionnement des parents seuls de Regina a présenté les propositions suivantes pour les soumettre à l'étude. Ces propositions, je m'en rends compte, ne s'accordent pas avec le caractère de la conférence mais constitueront une présentation plus élaborée de notre Association et nous ajouterons quelques remarques propres à notre organisation.

Ce qui manque surtout aux parents seuls, c'est du temps et de l'argent. Il nous faut des loyers modiques dans des maisons assurant aux enfants des endroits de divertissement à l'intérieur et à l'extérieur, des garderies d'enfants et la proximité des magasins, des services médicaux, des centres récréatifs et de l'emploi. La centralisation des services permettra aux parents seuls d'économiser temps et argent. Les transports en commun quoique relativement peu dispendieux ne sont d'aucune utilité à la mère de cinq enfants en bas âge qui doit apporter à la maison dix sacs de produits alimentaires des supermarchés situés à dix-huit pâtés de maisons plus loin. Il faudrait que ces centres domiciliaires soient gérés par les parents seuls et mis à la disposition des familles à revenu modique et des personnes de l'âge d'or; pour eux aussi est important la centralisation des services. Un tel mélange des différents groupes constituerait un mutuel avantage tant sur le plan social que sur le plan économique.

Il faut organiser des garderies d'enfants. C'est la condition au travail des parents seuls; tout comme une voiture est essentielle au commis voyageur. Sans une voiture, il ne peut travailler. Ainsi, sans garderie, le parent seul ne peut travailler. Les frais devraient en être déduits du revenu imposable.

Les écoles maternelles de jour inspirent davantage la confiance, sont moins dispendieuses et plus satisfaisantes sur le plan émotionnel pour les parents et pour les enfants, parce qu'elles constituent déjà une expérience

[Texte]

welfare until her child is old enough for preschool nurseries. Day-care centres open 24 hours a day are needed to accommodate the children of shift workers, many of whom are in low-paid jobs, for example waitresses, and cannot afford the expense of a private baby-sitter.

Extended day care is needed to ease parental concern about the school age child, and would reduce the danger of that child becoming delinquent. Day-care centres should also make provision for the child with a minor illness. The single parent cannot afford the financial loss when work is missed because of the myriad minor illnesses of childhood.

In order to get work paying enough to provide for a family the single parent usually needs further education. Community colleges with flexible semesters and hours teaching professional, vocational and practical courses are needed. Flexible hours, including night hours, are needed to enable the single parent to improve his educational standard with the minimum loss of time in his regular employment. Financial assistance is needed to make it possible for single parents to take advantage of present educational opportunities, especially in professional fields. Currently financial help is offered for vocational courses only.

Present welfare regulations discourage recipients from working by deducting all but a small amount of earned income from the welfare cheque. A fixed monthly amount of allowed earnings would encourage recipients to get into the labour market where they then might be encouraged to get into full employment. Subsidies should also be readily available to assist single parents whose earned income is marginal. Unexpected expenses, for example medical, could amount to such a financial drag that they would eventually have to go on full welfare assistance. Subsidies could make it possible for them to keep supporting themselves.

Preventative welfare programs are essential. Special schools for unmarried mothers, information and referral centres and family living education are some badly needed preventative programs.

With regard to our recommendations to this Committee, there are of course many aspects of the Constitution which are of concern to our organization. Many of these have been discussed by us. However, there is one area in which our organization is in full agreement.

This Association recommends an alteration of the Constitution of Canada that would make overriding responsibility for education, health, welfare and legal assistance standard across Canada.

In the area of education this is because in our highly mobile society complications of transferring distinctly deter obtaining a high degree of education. The under-achievers who are society's biggest unemployment problem are the first to be eliminated from the education system by such problems of transferring between provinces and yet their families are the most mobile, following as they do the seasons across Canada in search of employment.

In the area of welfare, this standardization is again, because of the mobile nature of our society, inequalities and red-tape restrictions that exist between provinces are a deterrent to effective programs. For example, applications for welfare assistance are presented on different

[Interprétation]

éducative pour l'enfant. Voilà pourquoi les maternelles devraient être intégrées au régime scolaire. Les maternelles de jour sont nécessaires pour les enfants de moins de deux ans afin de permettre aux parents de travailler sans devoir d'abord subir l'humiliation de recevoir des prestations du bien-être social jusqu'au moment où l'enfant pourra fréquenter les garderies pré-scolaires. Les centres ouverts 24 heures sur 24 sont nécessaires pour la garde des enfants dont les parents travaillent par équipe et à petits salaires, comme, par exemple, les serveuses et gardiennes d'enfants. Ces centres devraient s'occuper aussi des enfants d'âge scolaire, ce qui faciliterait la tâche des parents et réduirait les dangers de la délinquance juvénile. Ces centres de garderie devraient accepter la garde d'enfants atteints d'une maladie peu grave. Le parent seul ne peut pas supporter le coup d'une perte de salaire dans le cas où il doit interrompre son travail à cause de toutes les petites maladies des enfants.

Pour obtenir un travail rémunérateur suffisant, la personne seule doit avoir de l'instruction et suivre de cours de recyclage. Elle devrait suivre des cours professionnels et de relancement pour améliorer ses qualifications et qualités professionnelles. L'aide financière est nécessaire pour permettre aux parents seuls de saisir l'occasion de se perfectionner surtout dans le domaine de la vie professionnelle. À l'heure actuelle, on ne donne des subventions que pour les cours de formation professionnelle.

Les lois actuelles du bien-être social ne nous encouragent pas à travailler puisque l'on ne déduit du chèque de bien-être qu'une assez petite somme des revenus. Un revenu mensuel fixe encouragerait les assistés sociaux à se lancer sur le marché du travail pour y chercher plein emploi. Des prestations spéciales devraient être versées aux parents seuls dont les revenus ne sont que marginaux. Des dépenses imprévues, les frais médicaux, par exemple, peuvent s'élever au point d'obliger ces familles à recourir à la pleine assistance du bien-être social. Des prestations spéciales leur permettraient de pouvoir elles-mêmes à leur subsistance.

Des aviseurs sociaux, des centres d'accueil pour les mères célibataires, des centres de renseignements et d'éducation familiale, voilà des services de secours qui sont rudement nécessaires.

Et maintenant, à propos de nos recommandations à ce Comité, il y a bien des aspects de la Constitution qui intéressent et touchent plus particulièrement notre association. Un grand nombre d'entre eux ont été examinés, toutefois il y a un domaine qui rallie l'appui total de notre association.

L'Association recommande la modification de la Constitution canadienne qui assumerait la responsabilité complète et assurerait l'homogénéité sur le plan national des régimes scolaires, des régimes d'assistance publique et des services sociaux.

Pour ce qui a trait à l'éducation, elle se trouve encore entravée par les complications du passage d'une région à une autre. Les conditions sociales de notre mouvante société empêchent les uns d'accéder à un haut degré d'instruction. Ceux qui ne peuvent s'épanouir, ceux qui souffrent le plus du manque d'emploi sont les premiers à se voir privés d'une bonne éducation à cause même de leurs déplacements interprovinciaux, et ce sont précisément ces familles, les plus mouvantes de toutes, qui sont sans cesse en quête d'un emploi par tout le Canada.

[Text]

forms under different regulations in each province. The poorly educated who find even vaguely understanding the reasons for one form difficult are left in a complete fog when met with a different set in each province.

Adoption could be facilitated also by elimination of provincial welfare boundaries.

Federal administration of welfare would also facilitate obtaining reliable support from deserting or putative fathers by making it possible for such support to be paid by the federal government and then in turn obtained by them.

The legal system as it now stands permits the deserting or putative father to shirk his financial responsibility by the very complexity of its administration. He must be chased through courts of law in each province he chooses to reside in. One system of law and enforcement Canada wide would facilitate enforcement of court orders.

This group supports the necessity for a strong federal government as the prime unifying factor in our country. Provincial jurisdictions and responsibilities we see as tending to create disunity rather than favour unity.

This group also supports the need for inclusion in an entrenched Bill of Rights clauses to provide for equal pay for equal work between the sexes. It is possible in some instances at present that the mother of a deserted family may be doing a comparable amount of work and the father who has deserted them receives actually higher pay than she receives where she is in fact supporting the family.

I would be happy to answer any questions from this Committee on any aspects of our organization, and also on any other area of interest to you people that I may not have touched upon in our presentation.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Miss Tutt. Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: I am sure, Mr. Chairman, the witness when she kept referring to fathers who deserted their wives would mean to tell the Committee that it is the deserted parent who suffers and not necessarily the wife because quite often you have the other situation.

Miss Tutt: This is correct.

Mr. Forrestall: You mention almost for granted that there would be an entrenchment in any new Constitution of certain rights and you went on to enumerate them. Might I ask you whether or not your Association has actually thought of that as being a mechanical thing that would be ultimately of great benefit to people in this situation or whether it is something you have just simply assumed and taken for granted?

Miss Tutt: Actually, I would say that while we have assumed that this would be a portion of an entrenched Bill of Rights, at the same time we are cognizant with the fact that while it might be on paper it is a very different thing to put it in practice of which we are most concerned. The actual entrenchment of it within a Bill of Rights is perhaps not of paramount importance that it is in the working out of this which we realize is not done simply by an act of Parliament but must come from the roots of the people who must accept it.

[Interpretation]

Sur le plan du bien-être social également on devrait effectuer une planification. Le caractère mobile de notre population et les complications bureaucratiques et administratives constituent de graves obstacles. Par exemple, les demandes d'assistance sociale sont présentées sous forme différente et sont soumises à d'autres réglementations dans chacune des provinces, les personnes de peu d'instruction ne savent pas comment s'y prendre quand elles passent d'une province à l'autre.

Les formalités d'adoption devraient être facilitées aussi en supprimant les frontières provinciales.

Si les services du bien-être social relevaient du gouvernement fédéral, il serait plus facile pour les familles privées de leur chef d'obtenir une subsistance sûre. Le gouvernement assurerait cette subsistance, quitte à réclamer ensuite au père déserteur ou au chef de famille.

Le régime juridique, tel qu'il existe maintenant, permet au père déserteur d'esquiver ses responsabilités financières. Dans chaque province, on doit le poursuivre en justice. Un régime judiciaire valant pour le Canada entier simplifierait les formalités judiciaires et leur donnerait plus d'efficacité.

Nous tenons à un gouvernement fédéral très fort comme étant l'élément unificateur dans le pays. Nous pensions que la prolifération des pouvoirs provinciaux est beaucoup plus un élément de désunion.

Notre groupe demande aussi l'insertion dans la charte canadienne des droits de l'homme d'une disposition concernant l'égalité de rémunération aux deux sexes pour un travail égal. Il se peut qu'une femme, mère de famille, fasse un travail comparable à celui de son mari qui l'a désertée, et que celui-ci reçoive un salaire supérieur au sien, tandis que c'est elle qui, de fait, soutient la famille.

Je serais disposée à répondre à toutes les questions qu'on voudrait bien me poser sur notre organisation et sur toute autre question qui vous intéresse mais que je n'ai pas traitée dans ce discours.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, mademoiselle Tutt. Monsieur Forrestall.

M. Forrestall: Le témoin revient sans cesse sur les pères de famille qui ont abandonné leur femme. Mais, est-ce que c'est nécessairement toujours le mari qui abandonne le foyer, c'est quelquefois la femme.

Mlle Tutt: C'est juste.

M. Forrestall: Vous supposez que dans une nouvelle constitution il se trouverait des dispositions concernant certains droits et vous les énumérez. Est-ce que votre Association a réellement considéré cet amendement désiré comme une donnée systématique sûre dont les membres de votre association bénéficieraient grandement, ou bien si c'est une supposition de votre part.

Mlle Tutt: Disons que nous avons supposé que ces dispositions seraient insérées dans la charte des droits de l'homme. Nous nous rendons bien compte cependant que même si elles apparaissent dans la loi, la réalisation et l'application de ces dispositions sont une autre affaire et c'est l'application qui nous intéresse le plus. Ce qui est important, c'est l'application qu'on en demande. Il ne suffit pas d'une simple loi adoptée par le Parlement, mais tout doit être accepté par le peuple même et doit venir de la base.

[Texte]

Mr. Forrestall: In your ordering of suggestions or comments you place very high the question of legal responsibility and the difficulties of, I think as you have phrased it, chasing people through the courts of the provinces. Looking at it, of course, in this broad aspect I realize it is very difficult to be objective because the problems are individual ones and I think only manifest themselves when people are sincerely interested in helping yourselves as you people obviously are and not only here but right across Canada in other similar groups. However, is the legal question perhaps the greatest priority or are there other things that you would think that you might in your own mind or from the point of view of your own association list as being of even greater importance?

Miss Tutt: I think it was the feeling of our group when this was discussed that the legal aspect was only one of a general field. The question arose when we were discussing the unity of this country, and all of these areas in which there are great variations between the provinces they felt tended to create disunity and that the legal aspect was only one of these.

I believe probably paramount to their concern was the welfare and educational aspects. Where these are very provincial concerns they tend to, I would say, vary more than, perhaps, in the legal mechanics because of the fact that much of our legal structure is federally oriented and it is in the administration of it primarily that the differences come in, whereas because education and welfare have been considered so much primarily the responsibility of provinces there tends to be a lot more variation between provinces in these areas. I am speaking probably more on behalf of people in a low-income bracket; that is, our people are either welfare recipients themselves or they are working in jobs as waitresses, typists at the lowest end of the wage scale and these are the people that find it the most difficult going between provinces. Their educational standard is not terrifically high and, therefore, they find it difficult to cope with understanding the needs for all these different ways of approaching the same problem between one province and another and because of their low-income status they are moving a great deal.

• 1425

They are continually searching for a somewhat better job somewhere else and these differences affect them a great deal. They have also said that these differences in administration between provinces tended to destroy the feeling of the oneness of Canada while increasing the feeling of being Saskatchewanians rather than Canadians.

Mr. Forrestall: Have you any idea of the scope of the problem that you are involved in? I presume that you do not have any idea of the number of people involved here in Regina or in Saskatchewan but could you tell the Committee anything about the nature of this problem—its scope, its size?

Miss Tutt: I will quote an article which probably illustrates it best of all. It was published in *Chatelaine*, about a year ago. It stated that if all single parents and their families were grouped in one city in Canada, the size of this city would be approximately the size of Montreal. That will perhaps give you an idea of the number of

[Interprétation]

M. Forrestall: Dans votre série de projets, vous accordez une grande place à la responsabilité légale, par exemple, au droit de poursuivre un conjoint en tribunal, etc. Les considérant sous un angle vaste, je me rends compte que ce sont là des problèmes au sujet desquels il est très difficile pour la personne intéressée d'être objective. Est-ce que la question juridique est la première qui compte ou est-ce que vous pensez qu'il y aurait d'autres points plus importants dans votre esprit ou celui de votre association?

Mlle Tutt: Notre groupe avait le sentiment, en discutant la question, que l'aspect juridique n'en était qu'un d'ordre général. La question s'est posée lorsque nous parlions de l'unité nationale. Toutes ces régions dans lesquelles il existe de grandes divergences entre les provinces tendent à engendrer la désunion. Le côté légal du problème n'était alors qu'un seul aspect.

Notre intérêt s'est concentré surtout, je crois, sur le domaine de l'instruction publique et de l'assistance sociale. Ce sont justement des domaines de compétence provinciale, et dans ces domaines on remarque beaucoup plus de divergences que dans l'appareil judiciaire et légal. Car, la grande partie de notre structure légale s'oriente vers un gouvernement central et c'est dans l'application de ces dispositions que les différences interviennent, parce que l'éducation et le bien-être ont été considérés en premier lieu, comme de la compétence provinciale. Il y a beaucoup plus de divergences d'une province à l'autre dans ces domaines. Je parle beaucoup plus au nom des gens à revenu modique. Ils sont les bénéficiaires de l'assistance publique, comme, par exemple, les sténos-dactylos, les serveuses de restaurant, etc. Ce sont les personnes qui se trouvent au plus bas degré de l'échelle des salaires et qui éprouvent le plus de difficultés à se déplacer d'une province à l'autre.

Elles cherchent toujours une place un peu mieux payée ailleurs et toutes ces différences les affectent beaucoup. Elles disaient aussi que ces différences dans l'administration d'une province à l'autre ont brisé le sentiment de l'unité nationale tout en renforçant le sentiment d'être saskatchewanien plutôt que canadiens.

M. Forrestall: Avez-vous une idée de l'étendue du problème dans lequel vous êtes impliquée? Je présume que vous n'avez pas une idée du nombre de personnes résidant en Saskatchewan ou à Regina, qui sont touchées par cette question, mais pourriez-vous parler au Comité de la nature de ce problème, de son étendue, de son importance?

Mlle Tutt: Je vais citer un article publié dans *Châtelaine* il y a environ un an et qui l'illustre probablement le mieux. Il rapportait que si tous les parents seuls et leurs familles étaient groupés dans une ville, la grandeur de cette ville correspondrait à peu près à celle de Montréal. Cela vous donne peut-être une idée du nombre de

[Text]

families involved. In Regina alone, there are 500 of these single-parent families on welfare. That does not take into consideration the single parents who are supporting themselves. We could not give you a very accurate figure on how many more there would be but we know that there are at least 500 families on welfare at all times.

Mr. Forrestall: I am coming back to the legal problems that you have. Has your association given any thought to a formula or method or an explicit recommendation to this Committee which might assist it in its deliberations. For example, what type of law would you like to see created which might effect a change that is desirable and perhaps quite necessary?

Miss Tutt: We are concerned with the deserting fathers and the putative fathers. They are two separate areas altogether.

We would like to see a change in legal structure similar to that being used at present in Scandinavian countries where the putative father is considered to be in fact the father and it is not up to the mother to show that he is. The burden of proof lies with the father to prove that he is not if he does not wish to support this child. In Denmark, I believe, it is then the responsibility of the putative father to provide full support. This is enforced by the government by garnisheeing wages, by tacking it on to his income tax or other method. There is a different philosophy there regarding these people.

In the case of the deserting father, we are not as much concerned with changing existing laws in Canada as we are with a more expedient way of enforcing what is already existing. It is not difficult to get a court order, ordering this father to support his child or children but it is next to impossible to enforce that order. He need only move across the border into Manitoba and you must start all over again. It is a standing joke. Really it just is not worth bothering about because by the time you catch up to him, chances are he is in a job that does not pay much and you still have the complication of getting a garnishee on his wages. The laws pertaining to court orders exist now. Our great concern is with their enforcement.

Mr. Forrestall: Your concern is both with the laws within provincial jurisdictions and with the necessity of creating new laws, perhaps under the Criminal Code, that would have one application nationally.

Miss Tutt: Precisely. It should be a federal statute that crossed all these borders and eliminated these current problems of processing the law between provinces.

Mr. Forrestall: May I thank you for the work you are doing for your people. It is worthwhile.

Miss Tutt: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, Mr. Gibson is the next questioner. There are a number of other members who want to ask questions but I will have to ask them to forego those questions because we must finish by three o'clock in order to enable the staff to have an hour to take down the equipment. It takes us two hours to get to Yorkton by bus. The equipment has to be set-up there again for a meeting at 7.30 p.m. besides which we still have another witness here.

[Interpretation]

familles dans cette catégorie. A Regina, il y a 500 de ces familles à parents seuls qui sont des assistés sociaux. Cela sans tenir compte des parents seuls qui n'ont pas d'aide et travaillent pour vivre. On ne peut pas vous dire combien il y en aurait de plus, mais il y a au moins 500 assistés sociaux.

M. Forrestall: Pour revenir au problème juridique qui est très réel, est-ce que votre Association a pensé à une formule, à une méthode ou à un moyen précis, une recommandation précise que vous voudriez formuler au Comité, qui l'aiderait à examiner le problème? Par exemple, quel genre de loi préconiserez-vous qui entraînerait un changement souhaitable et peut-être très nécessaire?

Mlle Tutt: Nous sommes préoccupés par le père qui a abandonné sa famille et le père putatif. Ce sont deux catégories absolument distinctes.

Nous voudrions une structure juridique semblable à celle des pays scandinaves où le père putatif est considéré comme le père réel et il n'incombe pas à la mère de prouver que c'est le père. C'est au père putatif à faire valoir qu'il n'est pas le père, s'il ne veut pas assurer la charge financière de son enfant. Au Danemark, je crois que le père putatif doit assurer complètement l'entretien de son enfant. Ceci est renforcé par le gouvernement qui saisit le salaire ou augmente son impôt, ou utilise d'autres moyens. Dans ces pays, la mentalité est différente à ce sujet.

Pour ce qui est du père qui abandonne sa famille, au Canada, nous ne voulons pas tellement que la loi actuelle change, mais nous voudrions une façon plus facile d'appliquer la loi qui existe. Il n'est pas si difficile d'obtenir un décret du tribunal pour l'obliger à entretenir sa famille. Mais on le poursuit s'il se rend au Manitoba. Il faut alors recommencer la formalité administrative et ça finit par ne plus valoir la peine parce qu'une fois qu'on le rattrape au Manitoba, il a probablement un travail qui ne paie pas suffisamment de sorte qu'on ne peut pas faire de saisie de son salaire. La loi concernant ce décret du tribunal existe, mais c'est son application qui est très difficile.

M. Forrestall: Ce qui vous intéresse, c'est la loi dans le domaine provincial et la nécessité de créer de nouvelles lois, sous l'égide du Code criminel, qui pourraient être appliquées, au niveau national.

Mlle Tutt: Oui, il devrait y avoir une loi fédérale qui élimine le problème actuel de l'invoquer dans les différentes provinces.

M. Forrestall: Merci du travail que vous faites pour votre population. Cela vaut la peine de le faire.

Mlle Tutt: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, M. Gibson, est le prochain interrogateur. Il y en a d'autres qui veulent poser des questions, mais je vais leur demander de renoncer à ces questions. Il faut que nous quittons à trois heures pour permettre au personnel de prendre une heure pour démonter l'équipement. Cela nous prend deux heures pour nous rendre à Yorkton en autobus. L'équipement doit être remonté de nouveau à cet endroit pour une réunion qui a lieu à 19h30. En outre, nous avons encore un autre témoin ici.

[Texte]

Mr. Gibson: Mr. Chairman, in view of that I will forego my question. Thank you.

Mr. Hogarth: I have one question I would like to ask if I may. Was it your suggestion that the burden of proof should be on the putative father?

Miss Tutt: That is correct.

Mr. Hogarth: Then a woman can accuse a man of being the father of her child and the burden of proof is on him to show that he is not?

Miss Tutt: This is a little complicated to explain but it is actually easier for him in his position to prove that he is not, if in fact he is not, than it is for her to prove that he is. This has to do with blood tests. It would take a while to go into that.

Mr. Hogarth: It reminds me of an old poem in the legal profession.

There ain't no justice
In this here land.
I got a divorce from
my old man.
I sure did laugh at the
court's decision.
They gave him the kids
—but they weren't his'n.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson and gentlemen, I would like to thank Miss Tutt very sincerely on your behalf.

Mr. Hogarth: She just struck terror into the heart of every man.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): As Mr. Forrestall said we would like to thank her for her presentation and for the work that she is doing. Thank you very much.

I have been asked to say on behalf of Mr. Harry Daniels, Administrator of the Métis Society of Saskatchewan, that while he is not able to make an oral presentation to us he will be sending us a brief which we will receive in Ottawa.

Our last witness is Mr. Christopher Lafontaine who will speak to us in his personal capacity on the inclusion of a Bill of Rights in the constitution. Mr. Lafontaine.

Mr. Christopher Lafontaine (Student): I have just a few comments which I will read.

Native people of Canada face minority group discrimination. The Bill of Rights is the human justice of a democracy. We are people of this country. Economic and social genocide of our people is taking place. The government of Canada seems to take little interest in protecting people's rights especially those of minority groups. In the rewriting of our Canadian constitution, all people which government represent must be protected. We, as native people, find that because the Bill of Rights is not incorporated into our constitution, the exploitation of our people is very easily achieved. Because it is not the habit of the economic-controlling society to work for the benefit of poverty groups, it is very easy to take advantage of our people. The incorporation of the Bill of Rights would permit exploited groups to express themselves. They would acquire, by law, permission to be heard on ways to rectify the situation.

[Interprétation]

M. Gibson: Monsieur le président, je renonce à ma question, à cause de cela. Merci.

M. Hogarth: Je voudrais poser une question, si vous me le permettez. Vous dites que c'est le père présumé qui devrait prouver qu'il n'est pas le père.

Mlle Tutt: C'est exact.

M. Hogarth: Alors, une femme peut accuser un homme d'être le père de son enfant et c'est à l'homme de prouver qu'il ne l'est pas?

Mlle Tutt: C'est un peu compliqué à expliquer, mais c'est vraiment plus facile pour lui, dans sa situation, de prouver qu'il ne l'est pas, si en fait il ne l'est pas, que de prouver qu'il l'est. Cela se fait par le test sanguin. Ce serait assez long à expliquer.

M. Hogarth: Cela me rappelle un ancien poème de ma profession d'avocat.

Il n'y a pas de justice sur cette terre
J'ai obtenu mon divorce
Et j'ai bien ri de la décision du tribunal
Car on a remis à mon ancien mari
Les enfants dont il n'était pas le père.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur le sénateur et messieurs, je remercie très sincèrement M^{lle} Tutt en votre nom.

M. Hogarth: Elle frappe simplement tout homme de terreur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Comme M. Forrestall l'a dit, nous aimerions la remercier pour sa communication et le travail qu'elle accomplit. Merci beaucoup.

On m'a demandé de dire au nom de M. Harry Daniels, administrateur de la Société métis de la Saskatchewan, qu'il ne peut pas faire une présentation orale et qu'il va simplement envoyer un mémoire que nous recevrons à Ottawa. Notre prochain témoin est M. Christopher Lafontaine qui nous parlera à titre personnel, sur l'inclusion de la Déclaration des droits dans la Constitution.

M. Christopher Lafontaine (étudiant): J'ai seulement quelques commentaires que je vais lire. Beaucoup de gens au Canada font face à une discrimination raciale. La Déclaration des droits représente la justice humaine de la démocratie. Nous sommes des habitants de ce pays. On assiste au génocide économique et social de nos concitoyens. Le gouvernement du Canada ne semble pas beaucoup intéressé à protéger les droits des gens surtout lorsqu'il s'agit des groupes minoritaires. En rédigeant à nouveau notre Constitution, toutes les personnes représentées doivent être protégées et nous, en tant qu'indigènes, nous faisons face à une discrimination parce qu'il n'y a pas de Déclaration des droits dans la Constitution. On est très facilement exploité car ce n'est pas l'habitude d'une société économique de tenir compte des difficultés de ces groupes. L'incorporation d'une Déclaration des droits permettrait aux groupes exploités de s'exprimer. Ils devraient avoir le droit, en vertu d'une loi, de se faire entendre pour remédier à la situation.

[Text]

Now, there exists a law for the rich and a law for the poor. The human rights of an individual are exploited. Because there is a lack of understanding between people, people are taken in by institutions.

Discrimination by educators, employers, and government create, in all walks of a native person's life, a barrier. A hatred exists which is categorized as discrimination. Generalizations are made about native people. Lending institutions have unwritten laws and policies towards native people. Landlords refuse housing, basing their decision on your nationality. Teachers and even principals condemn our slow grasping of a new way of life and of a different culture.

Governments, who should represent the people, develop programs to exploit poverty groups. They set-up programs without communicating with the people so that in the end there is no participation by the people. Beneficial programs are scrapped as poor attempts because of the lack of government-people communications. The end product is that people are locked within the suppressed class of our society. We find that officials appointed to deal with us have little sincerity and no concern for the eradication of native problems.

To support democratic idealism, our constitution must first support equality to help discriminated people. Equality would facilitate the possibility of getting work. We have an "Anti Hate Literature Bill". My suggestion is the inclusion in our constitution of an "Anti Discrimination Bill" to promote equality. Eventually, you would have equality for all people.

The Acting Chairman (Mr. Dinsdale): Thank you, Mr. Lafontaine. The first questioner is Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Lafontaine, you have hit on something that is close to all our hearts as well as our heads. Principally, is it the fault of bad legislation by Parliament or is it more an ineffective and indifferent attitude by government and civil servants to the problems or is it a combination of both?

Mr. Lafontaine: I think it is a combination of both, laying more heavily on your second point.

Mr. Gibson: In the last couple of years, have you detected any greater interest in the problem by governments?

An hon. Member: That is a loaded question.

Mr. Lafontaine: Public interest has grown but what is actually being done for the people seems just about the same.

Mr. Gibson: You do not see the results yet in other words but you see that there is an alerted public that is concerned about it.

Mr. Lafontaine: It seems to me is that the public is divided, one for and one against.

Mr. Gibson: Yes.

Mr. Lafontaine: It seems to be promoted partly because of legislation.

[Interpretation]

Il y a maintenant une loi pour les riches et une loi pour les pauvres. Les droits de la personnalité sont exploités. Il y a des malentendus entre les gens qui sont exploités par les institutions.

La discrimination par les éducateurs, les employeurs et le gouvernement crée un obstacle dans la vie de tout indigène. Il existe une haine que l'on considère comme de la discrimination. On généralise au sujet des indigènes. Les institutions de prêts ont des lois et des lignes de conduite qui ne sont pas écrites pour les indigènes. On leur refuse le logement sous prétexte de leur nationalité. Les professeurs et même les directeurs d'écoles condamnent notre lenteur à adopter un nouveau genre de vie et une culture différente. Les gouvernements qui devraient représenter les citoyens élaborent des programmes pour exploiter les groupes pauvres, sans communiquer avec les gens, de sorte qu'à la fin il n'y a pas de participation. Les programmes sont supprimés à cause du manque de communication entre le bénéficiaire et le gouvernement. Enfin les gens sont enfermés à l'intérieur d'une classe supprimée de notre société. Nous constatons peu de sincérité et de souci chez les fonctionnaires que l'on désigne pour enrayer nos problèmes.

Afin de supporter des idées démocratiques, notre Constitution devrait lutter contre la discrimination. Nous avons un bill sur la littérature anti-haine et à mon avis, il faudrait inclure dans notre Constitution un bill anti-discriminatoire, pour favoriser l'égalité. Nous atteindrions éventuellement à l'égalité pour tous les gens.

Le président suppléant (M. Dinsdale): Merci monsieur Lafontaine. La première question revient à M. Gibson.

M. Gibson: Monsieur Lafontaine, vous parlez de quelque chose qui nous préoccupe et à laquelle nous songeons également. Votre principal grief n'est-il pas imputable à la mauvaise législation adoptée par le Parlement ou bien s'agit-il davantage d'une attitude inefficace du gouvernement et des fonctionnaires à l'égard de ces problèmes ou de ces deux choses?

M. Lafontaine: Je pense que c'est une combinaison des deux, mais surtout de la seconde attitude que vous évoquez.

M. Gibson: Pensez-vous que depuis deux ans environ le gouvernement prend plus d'intérêt à ce problème?

M. Lafontaine: Oui, davantage mais ce que l'on fait en pratique pour les gens me paraît tout à fait la même chose.

M. Gibson: Autrement dit, vous ne constatez pas de progrès mais vous constatez que le public est intéressé.

M. Lafontaine: Il me semble que le public est partagé à ce sujet.

M. Gibson: Oui.

M. Lafontaine: Cette publicité semble être faite à cause de la législation.

[Texte]

Mr. Gibson: Do you think it would help if there were more social welfare people in this field to encourage better human relations between the public and the native people? I am thinking of people like social welfare officers, principally women because I think they are more capable. Do you think that would be a good direction in which to look?

Mr. Lafontaine: My suggestion is that the welfare workers should be trained to understand people. Now, they seem to be a financial institution to give out money. There is no human factor there.

Mr. Gibson: Should we try to develop human qualities and have them foster a better and happier relationship between these people and the public?

Mr. Lafontaine: We are not getting much action from anyone.

Mr. Gibson: It is hard but we have had witnesses who have said that they felt cut off from society. Métis have come before us and said that they are cut-off, that the public does not want to have anything to do with them, employ them or mix with them socially. Should we not try to solve this social problem?

Mr. Lafontaine: I believe this is what we are after.

Mr. Gibson: What is the best way of doing that in your opinion?

Mr. Lafontaine: By educating people to understand the problem. There is a lack of education. People who are supposed to deal with the problem do not know what the problem really is and how it developed.

Mr. Gibson: It is the blindness of the majority of the public when looking at you and your friends. I happen to believe that if we entrench this type of Bill of Rights for minorities, it might help this cause. Do you feel it would?

Mr. Lafontaine: We would be able to take action against people who discriminate. We would be able to take action against them which would partly alleviate the problem.

Mr. Gibson: Thank you very much.

The Acting Chairman (Mr. Dinsdale): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Lafontaine, I am not sure if I heard you correctly at the beginning or not. Did you say you were speaking on behalf of the native people or of the Métis people?

Mr. Lafontaine: I am speaking as an individual native person. I cannot speak for the people because I have not come in contact with them.

Mr. Allmand: Are you an Indian or a Métis?

Mr. Lafontaine: I am a Métis.

Mr. Allmand: I see. In Manitoba, we heard separate Indian groups and Métis groups. The complaints of the

[Interprétation]

M. Gibson: Pensez-vous qu'il vaudrait mieux qu'il y ait plus d'agents de bien-être social dans ce domaine qui favoriseraient de meilleures relations humaines entre le public et les autochtones? Pensez-vous que ces agents, surtout les femmes, sont plus capables de travailler dans ce domaine? Pensez-vous que ce serait une bonne idée?

M. Lafontaine: Je crois que les agents de bien-être ont besoin d'être formés afin de comprendre les gens. J'ai l'impression qu'il s'agit à l'heure actuelle seulement d'une institution financière qui donne de l'argent, dépourvue de tout élément humain.

M. Gibson: Trouvez-vous que nous devrions essayer de développer les qualités humaines et d'obtenir de meilleures relations entre ces gens et le reste de la population?

M. Lafontaine: On ne fait pas beaucoup à ce sujet.

M. Gibson: Nous avons eu d'autres témoins qui nous ont dit qu'ils se trouvaient isolés de la cité. Des Métis nous ont dit cela. Ils disaient que le reste du public ne pouvait pas les intégrer ni les employer. Ne pensez-vous pas que nous devrions essayer de résoudre ce problème social?

M. Lafontaine: Certainement, c'est à cela que nous travaillons.

M. Gibson: Quelle serait, à votre avis, la meilleure manière de procéder?

M. Lafontaine: Il faudrait éduquer les gens et leurs faire comprendre le problème. C'est un manque d'information, un manque d'éducation du public. Les gens qui sont supposés s'occuper de ce problème ne semblent pas le connaître ni comment il se pose.

M. Gibson: Donc c'est une ignorance du public en général à votre égard et à l'égard de vos amis.

A mon sens, si nous insérons une Déclaration des droits pour les minorités, cela pourrait aider votre cause. Ne le croyez-vous pas?

M. Lafontaine: Nous pourrions à ce moment-là prendre des mesures contre les gens qui pratiquent la discrimination à notre égard. Cela résoudrait en partie le problème.

M. Gibson: Merci beaucoup.

Le président suppléant (M. Dinsdale): M. Allmand a la parole.

M. Allmand: Monsieur Lafontaine, je ne sais si je vous ai bien compris au début, mais avez-vous dit que vous parliez au nom des Métis ou des autochtones?

M. Lafontaine: Je parle à titre personnel, en tant qu'indigène. Je ne peux pas parler au nom des gens car je n'ai pas de contact avec eux.

M. Allmand: Êtes-vous un Métis ou un Indien?

M. Lafontaine: Je suis un Métis.

M. Allmand: Bon, je comprends; au Manitoba nous avons entendu des groupes d'Indiens et des groupes de

[Text]

Métis people were different from those of the Indian people. Actually many of the Métis people thought that they should be treated the same as the Indian people while the Indian people wanted to be treated a bit differently. Do you consider yourself one of the native people?

Mr. Lafontaine: I consider myself as a native person. I believe that the only reason that the Indian and Métis are separated is because of government legislation. This is a fact.

Mr. Allmand: How would you determine which Métis would be considered as native people?

Mr. Lafontaine: I do not think that you need to worry so much about ethnic and cultural backgrounds. They are all living in poverty and as government officials are supposed to deal with these situations, separating these groups for the benefit of only one should not be done.

Mr. Allmand: I know Métis people who, if they did not tell you that they were Métis, you would not recognize. They are not in poverty situation. Some of them are working in very good jobs in Montreal. If they had never told me that they were actually of mixed blood, part Indian and part white, I would never have known it. That is why I ask you if you have any suggestions as to how you determine which group shall have this special recognition.

Mr. Lafontaine: You want to know how you determine who is a Métis and who is a white person?

Mr. Allmand: That is right.

Mr. Lafontaine: I do not think you should draw a line. By the year 2000 or so, 80 per cent of the Canadian population will be Métis. All you have to deal with is a poverty-stricken group. If the people become accustomed to this society there is no need to help them. They will not apply for help.

Mr. Allmand: Do you not think that we should deal with all poverty-stricken people in the same way?

Mr. Lafontaine: Right, but you are not even doing this. You are separating the white poverty group, the negro poverty group, and all the other types of poverty groups, including Métis in there, and you say we will give a different program to each when one mass program would solve the problem for all people.

Mr. Allmand: If I understand you correctly you would like to see the same type of assistance programs for Métis as for all other people.

Mr. Lafontaine: Right. Right now, one thing you must take into consideration is that the Métis people at this time are the lowest of the low.

Mr. Allmand: I come from Montreal and I could show you some people in that city who are probably just as badly off as some Métis. Nevertheless, I think that you have to deal with all these problems.

Mr. Lafontaine: I am saying that they face more problems in every day life than the average Canadian citizen.

[Interpretation]

Métis à titre séparé. Les griefs des Métis n'étaient pas les mêmes que ceux des Indiens. Et les Métis estimaient, en fait, qu'ils auraient dû être traités de la même manière que les Indiens. Les Indiens, à leur tour, voulaient être traités un peu différemment. Est-ce que vous vous considérez comme un indigène parmi les indigènes?

M. Lafontaine: Oui, je me considère comme un indigène. Je pense que la seule raison pour laquelle les Métis et les Indiens sont séparés à cet égard c'est à cause des lois du gouvernement.

M. Allmand: Avez-vous déjà songé à la manière dont vous détermineriez quels Métis seraient considérés comme des indigènes?

M. Lafontaine: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de se soucier autant du contexte culturel et ethnique. Ces gens vivent dans la pauvreté. Vu que des fonctionnaires gouvernementaux sont supposés s'occuper de ces situations, séparer ces groupes au bénéfice d'un seul ne devrait pas être fait ici.

M. Allmand: Je connais des Métis qu'on ne reconnaît pas comme des Métis s'ils ne nous le disaient pas. Ils ne sont pas pauvres, et certains ont des emplois très lucratifs à Montréal. Certains ne m'ont jamais dit qu'ils étaient moitié Indiens moitié Blancs et s'ils ne l'avaient pas dit je n'aurais pas pu le soupçonner. C'est pour ça que je vous demande si vous avez des suggestions à faire pour me dire comment déterminer quels groupes de personnes il faut reconnaître comme des Métis à titre particulier.

M. Lafontaine: Autrement dit, vous voulez savoir comment on détermine un Métis d'un autre?

M. Allmand: C'est exact.

M. Lafontaine: Il n'y a pas de ligne à tirer.

A ce compte-là, en l'an 2000, 80 p. cent de la population canadienne serait métis. Tout ce dont nous parlons, c'est d'un groupe qui est assujéti à la pauvreté. Quand les gens sont habitués à vivre au sein de cette société, ils n'ont pas besoin d'aide et ils n'en demanderont pas.

M. Allmand: Ne pensez-vous pas que nous devons traiter tous les pauvres de la même manière?

M. Lafontaine: Oui, mais ce n'est pas ce que vous faites. Vous séparez les groupes pauvres de Blancs, les groupes pauvres de Noirs, tous les autres groupes de pauvres, y compris les Métis et vous cherchez à établir un programme pour chacun de ces groupes alors qu'il faudrait un programme pour l'ensemble des pauvres.

M. Allmand: Autrement dit, ce que vous voudriez, c'est de voir le même type de programme appliqué aux Métis et à tous les autres?

M. Lafontaine: C'est exact. Une chose dont vous devez tenir compte c'est qu'en ce moment les Métis sont au bas de l'échelle.

M. Allmand: Je viens de Montréal et je pense qu'en ville il y a des gens qui sont aussi dans une situation aussi mauvaise que les Métis. Néanmoins, je pense que vous devez vous occuper de tous ces problèmes.

M. Lafontaine: Mais ce que je veux dire c'est qu'ils ont plus de problèmes que le citoyen moyen au Canada.

[Texte]

Mr. Allmand: Yes. In any case, I just wanted to clarify a few of the things that you told us. Thank you very much.

The Acting Chairman (Mr. Dinsdale): Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Lafontaine, correct me if I am wrong, but it appears to me that the peculiarity of the Métis people is that their poverty is essentially a result of the imposition upon them—around the end of the last century and perhaps for 50 years before that—of the Anglo culture on the historic situation of the Métis in Western Canada. For instance, the problems that we had from 1870 to 1887 in Manitoba and Saskatchewan were resolved by the imposition upon the Métis people of a culture that they did not accept the result has been that they claim to be dispossessed of their lands. They claim that the promises made to them were broken and the result now is that they live in enclaves of poverty throughout Western Canada. Is that not so?

Mr. Lafontaine: I believe we are mentioned in the treaties, like treaty Indians are as far as claims to land are concerned. It is the development of the interpretation of the treaties towards us that has not worked. You are right that the majority of the people are living in poverty now.

Mr. Hogarth: What constructive policies could we follow now—ignoring the fact that this is a Constitutional Committee, ignoring Bills of Right and things like that which surely should accrue to all Canadians? What constructive policies could the government follow now that would alleviate the burning problems that the Métis people have? What could the Government of Canada do that would relieve the very serious problems that the Métis people have now?

Mr. Lafontaine: There are many problems but one thing that you could start off with is to set-up channels of communications between the two groups, the government and the Métis people. In Saskatchewan, we have an Indian-Métis Department. They have set up programs some of which are very good and some of which I have no use for as an individual. However, the Métis people never hear about these programs unless they really dig for it. It is just a communications problem.

• 1448

Mr. Hogarth: Is that a communications problem with your provincial government?

Mr. Lafontaine: It is just more or less to inform the people what they can do for themselves. They are situated in poverty and they feel this is their place in life.

Mr. Hogarth: Assuming that programs of that nature were followed and were successful, the Métis people as an ethnic group would be claiming no more than the Chinese people, the Ukrainian people, the Scotch people or the French people in the sense of rights vis-à-vis the constitution and vis-à-vis the state. You do not want any special status in the field of rights, do you?

[Interprétation]

M. Allmand: Je voulais simplement clarifier un certain nombre de choses que vous nous avez dites. Merci beaucoup.

Le président suppléant (M. Dinsdale): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur Lafontaine, corrigez-moi si je suis dans l'erreur, mais il me semble que ce qu'il y a de particulier aux Métis c'est que leur pauvreté est essentiellement le résultat de la défaite qu'ils ont subie au cours du siècle dernier et peut-être 50 ans avant. On leur a imposé la culture anglaise étant donné la situation historique des Métis de l'Ouest du Canada. Par exemple, le problème que nous avons eu de 1870 à 1887; à cette époque le Manitoba et la Saskatchewan ont résolu le problème en imposant aux Métis une culture qu'ils n'acceptaient pas. Cela a eu pour résultat que ceux-ci ont prétendu qu'ils avaient été dépossédés de leurs terres, qu'on n'avait pas tenu les promesses qu'on leur avait faites. Maintenant ils vivent dans un état de pauvreté dans l'Ouest à la suite de ça. Est-ce bien ainsi que vous l'entendez?

M. Lafontaine: En fait, nous avions foi dans les traités que l'on nous avait consentis. C'était une question d'interpréter ces traités. Mais d'une certaine manière vous êtes correct quand vous dites que c'est la raison pour laquelle nous sommes maintenant dans un état de pauvreté.

M. Hogarth: Quelles politiques pensez-vous qu'on pourrait suivre maintenant, oubliant que nous faisons partie d'un Comité sur la Constitution et sans parler d'une Déclaration des droits qui s'appliquerait à tous les Canadiens? Quelles structures, pensez-vous, que le gouvernement pourrait appliquer maintenant, qui allégeraient les problèmes des Blancs et des Métis à l'heure actuelle? Que pourrait faire le gouvernement canadien pour alléger les problèmes si graves auxquels font face les Métis maintenant?

M. Lafontaine: Ce que vous pourriez commencer par faire ce serait d'établir des communications, de meilleures relations entre le gouvernement et les Métis. En Saskatchewan, il y a un ministère des Affaires indiennes et métisses. En outre, il y a des programmes mais certains de ces programmes sont excellents et d'autres parfaitement inutiles. Pourtant, les Métis n'entendent jamais parler de ces programmes. Il faut vraiment qu'ils se mettent à leur recherche. Il s'agit simplement d'un manque de communications.

M. Hogarth: Est-ce par suite d'un manque de communication avec le gouvernement provincial?

M. Lafontaine: Le problème, c'est de mettre les gens au courant de ce qu'ils peuvent faire pour s'aider eux-mêmes. Ils sont pauvres, et ils pensent que la pauvreté est leur sort.

M. Hogarth: Supposant que l'on réussisse à mettre en œuvre des projets de ce genre, les Métis, en tant que groupe ethnique, ne réclameraient rien que ne réclament les Chinois, les Ukrainiens, les Écossais et les Français, en ce qui concerne leurs droits vis-à-vis de la Constitution et vis-à-vis de l'État. Vous ne voulez pas un statut spécial dans le domaine des droits?

[Text]

Mr. Lafontaine: If this could be developed through treaties, but then there is the interpretation of treaties again. So you see what I mean?

Mr. Hogarth: I see.

Mr. Forrestall: May I ask a supplementary to that? Mr. Allmand asked the somewhat doubtful question, I suppose, how do you separate yourselves from the white culture. May I ask you very briefly to tell me how it is that you are separated from the recognized native Canadian, the Indian himself, in terms of federal legislation? How is it that you are separate if you consider yourself to be identifiable, and certainly the term "Métis", which I hope is an honoured one...

Mr. Lafontaine: I like the term "half-breed" myself.

Mr. Forrestall: I hope it is not just a slang word for that expression.

Mr. Lafontaine: It is termed as that by discrimination, I guess.

Mr. Forrestall: Then why is it that you are not considered to be a native Canadian?

Mr. Lafontaine: Just the law that you have to be registered to be a treaty Indian. We are not white people and we are not Indians. You might say that we are non-people. It is just that you more or less live the culture, the social way the Indians do, or else you live the way the white people do. So you see what I mean? I do not explain it very good to you.

Mr. Forrestall: I think I know what you are grasping at. I do not mean to force it but perhaps I may ask you this. It was not your decision as an identifiable group not to be considered native Canadians?

Mr. Lafontaine: No, it was not.

Mr. Forrestall: It was a decision...

Mr. Lafontaine: Of the government.

Mr. Forrestall: ...imposed upon you by certain schedules under official or recognized descriptions of just what native Canadians are that rules you out. As a result of that, am I correct in assuming, then, that you feel that you are neither accepted by the native Canadians nor by the rest of society? Is that the feeling that you have? Is that a correct...

Mr. Lafontaine: My personal feeling is that I am accepted more as a native of this country by the treaty Indians or the non-treaty Indians rather than by the white people because this discrimination factor just seems to be less with them.

Mr. Forrestall: Are there any official lines of communication between yourself and the Indian associations, for example, here in Saskatchewan?

Mr. Lafontaine: There sure is.

Mr. Forrestall: There are regular channels, you have formal organizations...

[Interpretation]

M. Lafontaine: Oui, si on pouvait l'obtenir par voie des traités, mais alors on revient au problème de l'interprétation des traités. Comprenez-vous ce que je veux dire?

M. Hogarth: Je comprends.

M. Forrestall: Pourrais-je poser une question supplémentaire à ce sujet? M. Allmand a posé une question assez discutable—comment vous tenez-vous à l'écart de la culture des Blancs? Pourrais-je vous demander comment se fait-il que le gouvernement fédéral vous sépare de l'Indien, qui est reconnu comme indigène du Canada? Comment se fait-il que vous êtes séparés, si vous vous considérez comme identifiables? Le terme «Métis», qui, je l'espère, est honoré...

M. Lafontaine: En effet, moi, je préfère le terme «half-breed».

M. Forrestall: J'espère que ce n'est pas simplement un mot d'argot.

M. Lafontaine: Ceux qui pratiquent la discrimination peuvent bien le considérer comme tel.

M. Forrestall: Pourquoi donc n'êtes-vous pas traité comme indigène du Canada?

M. Lafontaine: Eh bien? Selon la loi, tous les Indiens qui habitent dans des réserves doivent être enregistrés. Nous ne sommes ni Blancs ni Indiens. Nous sommes des non-en ités. Ou bien on vit comme des Indiens, dans le même contexte culturel ou social, ou bien, on vit comme des Blancs. Comprenez-vous ce que je veux dire? J'ai de la peine à m'expliquer.

M. Forrestall: Je crois comprendre ce que vous voulez dire. Sans vouloir trop insister, je voudrais vous poser une question. Ce n'était pas les membres de votre groupe qui ont décidé eux-mêmes de ne pas être considérés comme Canadiens.

M. Lafontaine: Non, ce n'était pas nous autres.

M. Forrestall: C'était une décision.

M. Lafontaine: Faite par l'État.

M. Forrestall: Une décision qui vous a été imposée par certains règlements qui précisaient les conditions requises pour être indigènes du Canada. Ai-je raison de présumer que, par suite de cette décision, vous vous sentez repoussés par les indigènes du Canada et par le reste de la société? Est-ce là votre sentiment? Ai-je raison de...

M. Lafontaine: Pour ma part, je me sens mieux accepté par les Indiens qui habitent dans les réserves ou par les Indiens hors des réserves que par les Blancs. Les Indiens pratiquent moins la discrimination.

M. Forrestall: Est-ce que vous entretenez des relations avec les associations d'Indiens? Par exemple, ici en Saskatchewan?

M. Lafontaine: Oui, il y en a.

M. Forrestall: Y a-t-il des relations régulières, des organismes officiels?

[Texte]

Mr. Lafontaine: I am a member of the Métis society, but I cannot speak for them.

Mr. Forrestall: Of course, I am not asking you to but I am curious about the relationship—not between the Métis and the white society but between the Métis and the Indian society, the Indian bands, the native Canadians. Is there a formalization of your relationship?

Mr. Lafontaine: I might say here that by law the government does not permit us to organize together. We are two different ethnic groups. The second thing is that right now we are organizing a native youth group—we are trying to organize it provincially—which will involve all the native people as one group. We are now running into the legal part of it where your treaty Indians have special rights and your half-breeds do not have these special rights, and you have to go to different places to get different things, even in Indian Affairs.

Mr. Forrestall: I will just finish with this comment. I am not a vulgar person by habit or nature but that is the damndest condemnation of Canadian law that I have ever heard in my life from anybody, sir, and I apologize to you for it.

Mr. Allmand: May I ask a supplementary?

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Go ahead, Mr. Allmand.

Mr. Allmand: You said that the government makes the distinction but I always thought that the Indian bands had a rule that if an Indian woman married a white person she was excluded from the band but if an Indian man married a white woman, then she and all their children could be included in the band. Is that not a rule of the Indian bands themselves that has just been recognized by the government? It is not a rule that is imposed by the government on the bands.

Mr. Lafontaine: If you will read the treaties they state that—and I am not sure which treaty it is but it says something to the effect that when a few of the chiefs were signing these treaties with the councillors representing the people they said, "What will happen to our half-breed brothers and sisters?", and it was stated that they would be dealt with justly and fairly at a later date, and we were just wondering when this "later date" was going to come.

Mr. Allmand: But is it not true, though—I am trying to get clarification on this point—that the Indian bands themselves—I have talked to Indians and I think I am right—have a rule that if an Indian woman marries a white person they exclude her and her children from the tribe, but when it is the other way around, when a man marries a white woman, the mixed children are included as Indian. I thought that this was a tradition among the Indians.

Mr. Lafontaine: I do not know too much about the culture of the Indians, their ways and beliefs, but as the law is now that is a fact, whether it is their culture...

Mr. Allmand: I am afraid it is because the Indians want it that way. I am not an expert, but I have been told this by Indians.

[Interprétation]

M. Lafontaine: Je suis moi-même Métis, mais je ne peux pas parler en leur nom.

M. Forrestall: Non, ce n'est pas ça que je vous demande de faire. Mais je voudrais m'assurer des relations, non pas entre les Métis et les Blancs, mais entre les Métis et les Indiens, indigènes du Canada. Est-ce que vos relations ont un statut officiel?

M. Lafontaine: La loi de l'État nous défend d'établir un organisme commun. Nous faisons partie de deux groupes ethniques différents. Je vous signale aussi que nous sommes en train d'organiser, sur le plan provincial, un groupe de jeunes qui englobera tous les indigènes. Sous le plan juridique, c'est assez difficile: les Indiens qui habitent dans les réserves ont des droits spéciaux, et les Métis n'en ont pas. Les deux groupes doivent s'adresser aux agences différentes, même à l'intérieur du ministère des Affaires indiennes.

M. Forrestall: Je n'ai qu'une chose à vous dire. Je pense que ce que vous venez de dire est la pire condamnation des lois canadiennes que j'ai jamais entendue de la vie, et je vous présente mes excuses.

M. Allmand: Pourrais-je poser une question supplémentaire?

Le vice-président (M. Dinsdale): Oui, monsieur Allmand.

M. Allmand: Vous avez dit que le gouvernement fait la distinction. J'avais toujours cru que les bandes indiennes elles-mêmes avaient une loi: si une femme indienne épouse un Blanc, elle est exclue de la bande; mais si un Indien épouse une femme blanche, alors elle peut être assimilée dans la bande ainsi que ses enfants. Les bandes indiennes n'ont-elles pas faites cette loi elles-mêmes et le gouvernement l'a reconnue? Ce n'est pas une loi imposée par le gouvernement.

M. Lafontaine: Si vous lisez les traités, on dit que—je ne sais pas exactement de quel traité il s'agit mais on dit—que, pendant la signature des traités, quelques-uns des chefs indiens ont demandé, «Qu'est-ce qui va arriver à nos frères et nos sœurs qui sont Métis?» Et on a répondu que l'on s'en occupera avec équité un peu plus tard. Mais quand est-ce que ce «plus tard» arrivera?

M. Allmand: Mais n'est-il pas vrai—je veux que l'on règle cette question—que les bandes indiennes elles-mêmes—je leur ai parlé, il me semble que j'ai raison—ces bandes n'ont-elles pas des lois, stipulant que, lorsqu'une femme épouse un Blanc, cette femme est exclue, ainsi que ses enfants, de la tribu. Mais, par contre, lorsqu'un Indien épouse une femme blanche, les enfants sont assimilés dans la bande. Je pensais que c'était de tradition chez les Indiens.

M. Lafontaine: Je vous avouerai que moi-même, je ne connais pas très bien la culture indienne, leurs coutumes et leurs croyances. Mais pourtant, la loi de l'État l'exige maintenant, même si la culture indienne...

M. Allmand: Oui, mais je pense que c'est parce que les Indiens l'ont exigé. Je ne suis pas expert mais c'est ce que les Indiens m'ont dit.

[Text]

The Acting Chairman (Mr. Dinsdale): The time has almost expired. Perhaps we could ask if there is anyone who would like to participate from the floor, and perhaps might also be allowed a question.

I think what the witness is wrestling with is the distinction between aboriginal rights and treaty rights. Is that correct? I would like to ask Mr. Lafontaine if the Métis are interested in claiming what might be called aboriginal rights, that is, the rights of the original people in Canada?

Mr. Lafontaine: Just speaking for myself, I would like to see this if there was such a fact in the treaties, but it all depends again on how are you going to interpret it. I was reading one of these treaties right today and it just sounds funny. How could people be so ignorant towards these things? How are you going to interpret it today?

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): The Indians are now launched on a rather extended process of examining treaties and trying to clarify the terms of treaties. Will the Métis be involved in this examination and investigation? Funds have been made available for this from government sources.

Mr. Lafontaine: I am not aware that there are funds, but if there is a possibility just for myself, I would like to investigate this.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Is there anyone who would like to participate from the floor, any other members who have any questions at this time? If not, I will call the Chairman back to the Chair and he can pronounce the benediction.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I just want to say at the conclusion of our Regina hearings how pleased we are with the participation which the people in this area, the capital city of your province, have provided us in terms of the number of briefs, the attendance at our meetings and very much so in terms of the participation from the floor at our hearing.

We are now going on to Yorkton and Saskatoon for further hearings this week. Perhaps I should say a final word of thanks to our last witness, Mr. Lafontaine. His presentation was very much appreciated by us, especially since I think he was inspired to make it only after hearing others last night. Originally he was not prepared to do so. He is a student at the university and we are very pleased that he came forward from the floor to make this presentation to us.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

Le vice-président (M. Dinsdale): Il ne nous reste presque plus de temps. Peut-être il y a quelqu'un dans l'assistance qui voudrait participer à la discussion. Et peut-être je pourrais poser une question moi-même.

Je pense que ce que le témoin cherche à établir, c'est la distinction entre les droits établis par traité et les droits des autochtones. Ai-je raison?

Je voudrais demander à M. Lafontaine si les Métis voudraient réclamer ce que l'on pourrait appeler «des droits des autochtones», c'est-à-dire, les droits des indigènes du Canada?

M. Lafontaine: Je ne parle qu'en mon propre nom, et je voudrais les réclamer si, en effet, les traités faisaient mention de ces droits. Mais comment va-t-on les interpréter? Je lisais un de ces traités aujourd'hui, et il avait l'air bien sérieux. Comment les gens peuvent-ils être tellement incompétents dans ces affaires? Comment peut-on les interpréter aujourd'hui?

Le vice-président (M. Dinsdale): Les Indiens eux-mêmes sont maintenant en train d'examiner à fonds les traités, et ils cherchent à mettre au point les conditions. Est-ce que les Métis s'engageront également dans cette étude? Le gouvernement a mis des fonds à la disposition des enquêteurs.

M. Lafontaine: Je ne savais pas qu'ils avaient des fonds à leur disposition. Si je pouvais l'étudier à titre personnel, j'aimerais le faire.

Le vice-président (M. Dinsdale): Quelqu'un de l'assistance voudrait-il participer à la discussion? Y a-t-il des questions à poser? S'il n'y en a pas, je rappellerai le président et il pourra vous donner sa bénédiction.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs et mesdames, je voudrais simplement conclure les débats de Regina en disant que votre participation nous a vraiment fait plaisir. Les gens de la capitale de la province ont beaucoup fait; ils nous ont apporté des mémoires; ils ont assisté à nos réunions; et ils ont participé aux discussions.

Nous irons maintenant à Yorkton et à Saskatoon cette semaine où il y aura encore des débats. J'aimerais surtout remercier le dernier témoin, monsieur Lafontaine. Les membres du Comité ont beaucoup apprécié son mémoire d'autant plus parce qu'il n'a décidé de le présenter qu'après avoir entendu les autres participants hier soir. Il ne l'avait pas préparé à l'avance: Il est étudiant à l'université, et nous sommes très heureux qu'il soit venu nous faire cette présentation.

La séance est adjournée.

APPENDIX "L"

Propositions Province of Saskatchewan.

The objectives of the Constitution should be the following:

1. To establish for Canada a federal system of government based on democratic principles;
2. To protect fundamental democratic rights;
3. To promote national economic, social and cultural development, the general welfare and equality of opportunity for all Canadians;
4. To contribute to the achievement of world peace and security, social progress and better standards of life for all mankind.

Canada should be a federal state of which the Queen is Head of State.

Canada should be a fully sovereign parliamentary democracy.

Canada should take whatever steps are necessary to take into its own hands by constitutional amendment the power to amend its constitution without reference to the British Parliament.

The British North America Act should be taken as the framework of the constitution and be amended where necessary to bring it up to date.

There shall be a strong and effective central government with the jurisdiction, powers and authority necessary to achieve national strength and unity and to enable it to develop the economy and welfare of the nation as a whole and the parts thereof.

The central government must have adequate economic and fiscal powers to ensure stable economic growth, cope with unemployment, combat inflation and deflation and to promote equalization of opportunity in the various provinces and areas of the nation.

The constitution shall provide that the governments of the various provinces shall operate under a parliamentary system and shall have the same status and powers.

The Parliament of Canada shall not have the power to make special arrangements with any province in respect of federal programs which are by their nature applicable across the nation.

The linguistic rights provided in the British North America Act shall continue to be guaranteed as at present, and the matter of education in French or English and the use thereof shall remain with the provinces so that the provinces may proceed with the development of bilingual programs as is being done in most provinces.

That a Bill of Rights guaranteeing fundamental democratic rights be made part of the constitution.

The Supreme Court of Canada shall continue to be the final court of appeal in all matters including those involving the constitution, and the court shall continue to be bound by precedent.

That representation in the Senate should reflect more adequately the population of the regions and provinces of Canada.

The constitution shall recognize the primacy of the Federal Government in international affairs and in all negotiations involving foreign governments.

APPENDICE «L»

Propositions de la province de Saskatchewan.

La Constitution doit avoir les objectifs suivants:

1. Établir au Canada un gouvernement fédéral fondé sur les principes de la démocratie;
2. Sauvegarder les droits fondamentaux de la démocratie;
3. Promouvoir l'expansion économique, sociale et culturelle du Canada ainsi que le bien-être général et des possibilités égales pour tous les Canadiens.
4. Contribuer à la réalisation de la paix mondiale et du progrès social, et apporter de meilleures conditions de vie pour toute l'humanité.

Le Canada doit être un état fédéral dirigé par la Reine.

Le Canada doit avoir un régime parlementaire souverain et démocratique.

Le Canada doit prendre toutes les mesures nécessaires afin d'obtenir le pouvoir de modifier la Constitution sans se référer au Parlement britannique.

On doit considérer l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme le cadre de la Constitution et apporter les modifications nécessaires afin de tenir compte de l'évolution de la société moderne.

Il doit exister au Canada un gouvernement central fort et efficace, nanti de tous les pouvoirs nécessaires pour réaliser l'unité nationale et permettre l'expansion économique et sociale de toute la nation.

Le gouvernement central doit posséder des pouvoirs économiques et fiscaux suffisants afin d'assurer une croissance économique stable, d'enrayer le chômage, de lutter contre l'inflation et la déflation et de promouvoir des possibilités égales pour les habitants des diverses régions et provinces du pays.

La Constitution doit prévoir le fonctionnement des gouvernements de diverses provinces sous un régime parlementaire qui donne à tous les mêmes lois et pouvoirs.

Le Parlement du Canada ne doit pas être en mesure de conclure des ententes particulières avec une province dans le cadre des programmes fédéraux qui s'appliquent, par leur nature, à toutes les régions du pays.

On doit sauvegarder les droits linguistiques prévus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, comme on le fait actuellement, et l'éducation en français ou en anglais ainsi que l'utilisation d'une de ces deux langues doit relever des provinces afin qu'elles puissent mettre en œuvre des programmes de bilinguisme, comme la plupart d'entre elles le font à l'heure actuelle.

Une Déclaration des droits garantissant les droits fondamentaux de la démocratie doit faire partie de la Constitution.

La Cour Suprême du Canada doit demeurer la dernière cour d'appel pour toutes les affaires, notamment celles qui concernent la Constitution, et la Cour doit continuer à rendre des jugements d'après la jurisprudence.

La représentation au Sénat doit refléter d'une façon plus appropriée la population des diverses régions et provinces du Canada.

La Constitution doit reconnaître la suprématie du gouvernement fédéral dans les affaires internationales et dans toutes les négociations avec les gouvernements étrangers.

APPENDIX "M"

To the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution

From the Saskatchewan School Trustees Association
Summary of views expressed in this brief

1. Because education today has a national and international function, the Federal Government should share in its support.

2. The B.N.A. Act in its educational provisions is out of date and it should be amended to conform with modern conditions.

3. The Federal Government is not supporting general elementary and secondary education because of antiquated provisions in the B.N.A. Act.

4. Equality of educational opportunity among the provinces of Canada can be achieved only by Federal equalizing grants.

5. The Federal Government should assume responsibility for basic research in education.

6. The Federal Government should establish a Canadian Office of Education.

7. The Federal Government should not impose taxes on purchases by school boards which are used in the educational process.

8. Section 10(3) of The Income Tax Act should be made to apply to school trustees. This Act should apply to all elected officials or none.

9. The inclusion of teachers in the unemployment insurance program is not needed and is, therefore, unwarranted.

To the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution.

From the Saskatchewan School Trustees Association

Mr. Chairman and honourable members of the Special Joint Committee:

The Saskatchewan School Trustees Association is very pleased to have been invited to lay before you some of its ideas in regard to modifications of the constitution, particularly those which will have an impact in the field of education. Our organization believes that ideas are more apt to eventuate in action when they are expressed succinctly, clearly and forcefully to people who have the authority to do something about them.

The Saskatchewan School Trustees Association was incorporated in 1952, but it existed as an unincorporated association of school boards for many years before 1952. As a matter of fact, the Association had its Golden Jubilee in 1965. Its general purpose as stated in its Act of Incorporation is:

"To consider and take action on all matters relating to education and the betterment of school administration."

We point this out to you to indicate that the responsibilities of the school trustees of the Province of Saskatchewan are not limited to hiring teachers and managing schools, but they have a very definite responsibility through both their Act of Incorporation and the school laws of the Province to concern themselves with any matter pertaining to education.

APPENDICE -M-

Au comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

De l'Association des syndicats d'école de la Saskatchewan.

Résumé des opinions exprimées dans le mémoire

1. L'éducation ayant de nos jours un rôle national et international, le Gouvernement fédéral devrait participer à son financement.

2. Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à l'éducation sont périmées et devraient être modifiées pour tenir compte de la conjoncture moderne.

3. A cause des dispositions périmées de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral ne contribue pas au financement de l'éducation générale aux niveaux élémentaire et secondaire.

4. Seuls les paiements de péréquation du gouvernement fédéral permettront d'en arriver à une égalité des possibilités d'éducation entre les provinces canadiennes.

5. Le gouvernement fédéral devrait assumer la responsabilité de la recherche fondamentale en éducation.

6. Le gouvernement fédéral devrait établir un ministère de l'Éducation.

7. Le gouvernement fédéral ne devrait pas assujettir à une taxe de vente les achats faits par les commissions scolaires qui servent au processus de l'éducation.

8. L'article 10(3) de la Loi de l'impôt sur le revenu devrait être modifié pour s'appliquer aux syndicats d'écoles. Cette loi devrait s'appliquer à tous les fonctionnaires élus ou à aucun d'entre eux.

9. L'inclusion des enseignants au programme de l'assurance-chômage est inutile et, par conséquent, injustifiée. Au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

De l'Association des syndicats d'écoles de la Saskatchewan
Monsieur le président et honorables membres du Comité spécial mixte:

L'Association des syndicats d'école de la Saskatchewan est très heureuse d'avoir été invitée à vous exposer ses idées à l'égard des modifications éventuelles à la constitution, en particulier sur celles qui auront des répercussions dans le domaine de l'éducation. Notre association est d'avis que les idées peuvent mieux se réaliser lorsqu'elles sont exposées avec clarté, brièvement et fermement aux gens qui ont les pouvoirs nécessaires pour les réaliser.

L'Association des syndicats d'école de la Saskatchewan a été incorporée en 1952, mais elle existait déjà depuis nombre d'années à titre d'association non incorporée de commissions scolaires. En fait, l'association a fêté ses 50 ans en 1965. Son objectif général est précisé dans son acte d'incorporation:

«Étudier toutes les questions relatives à l'éducation et à l'amélioration de l'administration scolaire, et prendre les mesures nécessaires»

Nous signalons ce fait pour préciser que les responsabilités des syndicats d'école de la province de la Saskatchewan ne se limitent pas à l'embauche d'enseignants et à la gestion des écoles; les syndicats ont une responsabilité bien

To see education in its proper perspective we must understand how it developed as a formal institution and how its role has changed from a personal and local function to one that is national and even international. Without this understanding, we are apt to deal with education today as if it were a pioneer institution and as it was before and at the time of Confederation in this country. To develop this theme properly would require more time than we have as school trustees or you have for reading or listening as a special committee. However, a few points will indicate the direction of our thinking.

Historically, the people, and only the people, have an inherent right to control the education of their children. In the past, and among primitive people today, the educational function has been exercised directly by the people. It was only when civilization became complex that the people delegated a portion of their responsibility, but only a portion, to teachers. The line of delegation is clear—people to members of the legislature—members of the legislature to school trustees—school trustees to teachers. The fact that we wish to emphasize at this point is: *it is the people and not the province or the state as political entities which have the responsibility for the education of youth.*

We also wish to point out that school trustees and municipal councillors constitute a third level of government. The same people elect representatives for all three local levels, provincial and federal. The same people, therefore, have responsibility for what is done at all three levels and their representatives cannot be permitted to escape responsibility for education by asserting that they have been chosen to serve at one level rather than another.

This wide responsibility of all elected persons for education is emphasized by the changing role of education in a changing society. It is obvious that, when the role of education was merely to make people literate in a pioneer community, it was not necessary to look beyond the local community to establish the primary responsibility for education. When the isolation of rural communities began to disappear with the improvement of roads and other means of transportation, it was proper to think of a provincial responsibility because students had to be educated for a regional participation. Today, and for some decades past, our associations and culture for which students must be educated have been national in scope.

It is hard, indeed, to understand how anyone could argue with any degree of conviction that people in a local community should be expected, unaided, to educate their children for provincial, national and international service or even that the people of a province should be expected, unaided, to educate their children for national and international duties.

The B.N.A. Act is Out of Date

We are aware, of course, of the British North America Act which assigned legislative jurisdiction over Education to the provinces. We emphasize, however, that the assignment of legislative jurisdiction does not prevent the people through their representatives at the federal level from assisting the provinces and school boards in meeting the rising costs of education, much of which is national in scope. The concept of jurisdiction certainly includes the right to accept or reject assistance from any source where it is available. Between 1867 and 1960, the Parlia-

ment précise que leur confèrent leur acte d'incorporation et les écoles de droit de leur province: se pencher sur toutes les questions relatives à l'éducation.

Pour voir l'éducation dans de bonnes perspectives, il nous faut comprendre comment elle s'est développée en une institution officielle et voir comment son rôle est passé de l'échelle personnelle et locale à l'échelle nationale et même internationale. Quelqu'un qui ne comprend pas ce fait peut être porté à considérer l'éducation de nos jours comme une institution qui en est à ses premiers pas comme elle l'était auparavant et à l'époque de la Confédération. A titre de syndics d'école, nous n'avons pas suffisamment de temps pour élaborer ce thème proprement et vous, membres d'un Comité spécial, n'auriez pas le temps de tout lire ou écouter. Nous illustrerons cependant l'orientation de notre pensée par quelques points.

Historiquement, le peuple seul a le droit inhérent de contrôler l'éducation de ses enfants. Dans le passé, et chez les peuples primitifs d'aujourd'hui, la fonction éducationnelle a été exercée directement par le peuple. Le peuple a délégué aux enseignants une partie de ses responsabilités, mais une partie seulement, à mesure que la civilisation est devenue plus complexe. La hiérarchie de la délégation est évidente—du peuple à ses représentants au Parlement—de ses représentants aux syndics d'école—des syndics d'école aux enseignants. Le fait que nous désirons souligner ici est le suivant: *c'est le peuple, et non la province ou l'état comme entités politiques qui est responsable de l'éducation de la jeunesse.*

Nous désirons aussi souligner que les syndics d'école et les conseillers municipaux constituent un troisième palier de gouvernement. Le peuple élit ses représentants aux trois niveaux, local, provincial et fédéral. Il est donc responsable de ce qui se fait aux trois niveaux et ses représentants ne devraient pas pouvoir échapper à leurs responsabilités en matière d'éducation en affirmant qu'ils ont été élus pour servir à un palier plutôt qu'à un autre.

Cette responsabilité générale de tous les représentants élus en matière d'éducation est mise en lumière par le rôle général de l'éducation dans une société en évolution. Lorsque le rôle de l'éducation était simplement d'apprendre aux gens à lire dans une communauté qui en était à ses premiers pas, il est évident qu'il était inutile de chercher au-delà de la communauté locale pour établir la responsabilité première en matière d'éducation. Lorsque l'isolement des communautés rurales a commencé à régresser avec l'amélioration des routes et des autres moyens de transports, il était alors pertinent de penser à une responsabilité à l'échelon provincial parce que les étudiants devaient recevoir leur instruction à l'échelle régionale. Aujourd'hui, et depuis quelques décennies, nos étudiants doivent être formés pour des associations et une culture de portée nationale.

Il est en effet difficile de comprendre comment quelqu'un pourrait prétendre avec une certaine conviction que les habitants d'une localité devraient, sans aide, préparer leurs enfants à servir à l'échelle provinciale, nationale et internationale ou même que les habitants d'une province devraient, sans aide, préparer leurs enfants à un rôle national et international.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique

Nous savons naturellement que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a confié aux provinces le pouvoir législatif en matière d'éducation. Nous prétendons cependant

ment of Canada has passed over eighty pieces of legislation permitting financial support of education.

The B.N.A. Act in its educational clauses was written for pioneer communities in this country. It was written to create a national entity, but when national thinking and national economic and social responsibilities had not developed. It is out of date and inefficient for educational purposes and it ought not to be allowed by responsible legislators to constitute an impediment to the proper education of our young people for national and international responsibilities.

Someone has described education as a universal service and a first priority in our society. Certainly, Hansard is full of pleadings and idealistic statements concerning the importance of education. Why then is this universal service bypassed while the so-called universal services of medicare, hospitalization, pension plans and unemployment insurance are pursued and perfected by the Federal Government? There would seem to be no demonstrable reason why the Federal Government should not share in the financing of elementary and secondary general education as well as in the several aspects of education in which it is engaged.

The revision of our constitution in regard to its educational clauses is long overdue. This is the chief and general point which we wish to emphasize in this presentation to your committee.

Equality of Educational Opportunity

A democratic concept which we are ordinarily proud to hold and to which we give unbounded "lip service" and some effort to implement is equality of opportunity. Some approximation to equality of educational opportunity is achieved in each province, but the disparity among the provinces is rather startling. The so-called "have provinces" have about twice the personal income per child as the "have not provinces" and they spend on education approximately twice as much per child. On this basis there can be no equality of opportunity from the national point of view.

It is suggested that where, because of the nature of our modern society and culture students are educated in a locality for service anywhere in the nation, it behooves the Federal Government to see to it that there is educational opportunity among the different provinces. This can only be achieved by the Federal Government's paying differential educational grants to support an agreed upon national educational standard and by making sure that these grants are available to educational authorities.

Basic Research in Education

Until quite recently research in the behavioral sciences, including education, has had little financial support probably because of the difficulty of controlling many variables and of establishing validity to the findings. This lack of support is no longer justifiable because of the advances in knowledge and the improvement of research techniques. In education across this country and elsewhere costs are spiralling so steeply that we can no longer afford to spend billions of dollars on education on the basis of opinion, guesswork or followership. Like business and industry we must devote a portion of our expenditures to determining whether our decisions are valid in order to avoid costly and unnecessary mistakes.

que l'affectation de ce pouvoir législatif n'empêche pas les gens d'aider, par l'entremise de leurs représentants au niveau fédéral, à celui des provinces et des commissions scolaires, à rencontrer les coûts toujours croissants dans l'éducation dont la portée est surtout nationale. Le concept de compétence juridique inclut certainement le droit d'accepter ou de refuser l'aide offerte par une source quelconque. De 1867 à 1960, le Parlement canadien a adopté plus de quatre-vingt mesures législatives prévoyant l'appui financier de l'éducation.

Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à l'éducation ont été rédigées à l'intention des communautés de pionniers. Elles ont été rédigées dans le but de créer une entité nationale, mais à une époque où la nationalisme et les responsabilités économiques et sociales à l'échelle nationale ne s'étaient pas encore manifestées. Ces dispositions sont périmées et inefficaces au point de vue éducation et les législateurs responsables ne devraient pas permettre qu'elles soient un obstacle à une bonne éducation de nos jeunes en vue de responsabilités nationales et internationales.

Quelqu'un a déjà décrit l'éducation comme un service universel et un besoin prioritaire de notre société. Certes, le Hansard fourmille de ces plaidoyers et déclarations idéalistes sur l'importance de l'éducation. Pourquoi alors le gouvernement fédéral laisse-t-il de côté ce service universel tout en élaborant et perfectionnant des programmes de services supposément universels comme l'assurance-santé, l'assurance-hospitalisation, les régimes de pensions et d'assurance-chômage? Il ne semble pas y avoir de raisons pertinentes pour que le gouvernement fédéral ne participe pas au financement de l'enseignement général aux niveaux élémentaire et secondaire ainsi qu'aux divers aspects de l'éducation où il est engagé.

La révision des dispositions de la constitution relatives à l'éducation est attendue depuis longtemps. Voilà l'idée générale et primordiale que nous voulons faire passer dans notre mémoire au Comité.

Égalité des possibilités d'éducation

L'égalité des possibilités est un concept démocratique que nous sommes ordinairement fiers de posséder, que nous appuyons sans réserve et que nous essayons d'appliquer. Chaque province parvient à une certaine égalité des possibilités d'éducation à l'intérieur de son propre territoire, mais les différences entre les provinces sont plutôt frappantes. Les provinces supposément bien nanties ont environ deux fois le revenu personnel par enfant des provinces moins favorisées et elles dépensent environ deux fois plus par enfant en matière d'éducation. C'est pourquoi, il ne peut y avoir d'égalité des possibilités à l'échelle nationale.

Lorsque, étant donné la nature de notre société et de notre culture moderne, les étudiants sont éduqués dans une localité en vue de servir n'importe où au pays, il a été suggéré que le gouvernement fédéral voie à ce qu'il y ait des possibilités d'éducation dans les diverses provinces. Cela ne pourra se faire que si le gouvernement fédéral verse des subventions d'éducation à l'appui d'un standard national d'éducation convenu d'avance, et s'il s'assurait que cette subvention soit disponible pour les autorités de l'éducation.

Recherche fondamentale en éducation

Jusqu'à tout récemment, la recherche dans les sciences du comportement, y compris l'éducation, n'avait qu'un

Research is very expensive and, when undertaken by local authorities, there is a tendency to select projects in the area of operational research. This is so because this type of research meets directly the problems which institutions are experiencing. Small jurisdictions cannot afford much basic research and yet basic research might well reveal information in education of great service to the whole of Canada. It is our opinion that the Federal Government could and should sponsor and finance basic research in education as a part of its contribution to national development.

A Canadian Office of Education

For many years there has been a demand for a Canadian Office of Education similar in purpose to that which exists in the United States. The Canadian Education Association, whose continued existence has been dependent upon the financial support of provincial governments, and the newly created Council of Ministers of Education do not adequately meet the need. The Canadian School Trustees' Association has gone on record as supporting the establishment of a Canadian Office of Education. It is our opinion that such an institution should be established by the Federal Government.

Elementary and Secondary Education Need Federal Financial Support

School trusteeship in every province of Canada is under attack largely for identical reasons, namely, the rapidly increasing educational costs and the increasing mill rate on real property assessment. As is well known, the real property tax is the only tax available to school trustees. To the extent that this tax approaches the limit which taxpayers will tolerate the Provincial Government must step in and increase its grants. The Government of Saskatchewan claims that it is paying 51 per cent of the total cost of education and, because of this, it should exercise some control over expenditures. In doing this, and in proportion as provincial control is extended, the control of local school boards diminishes. Budget reviews, centralization of administration and limiting regulations are but some of the signs of declining local control.

Our organization considers that this squeezing of the powers of local officials and the enhancement of the administrative role of Provincial Government is an unhealthy development. Perhaps we are in an era of rising bureaucratic control. However that may be, it is certain that the chief reason for declining local control in education is the failure of the Federal Government to assume its legitimate share of educational costs. The Province may have a valid argument when it says that a measure of control should go with majority payment of the costs. The Federal Government has no such argument. It is no answer to say that by the B.N.A. Act education is a responsibility of the Provinces. Social and national development has made it also a responsibility of the Federal Government. It is no answer to say that one or more provinces do not want federal aid. It is neither reasonable nor right that the opinion of one or two provinces should hamstring educational advance in the rest of Canada. A tragedy of the situation is that education which should be locally managed, but financed by all levels of government, is by reason of failure of financial support being moved further and further from the people. This is democratically unsound and, moreover, it

faible appui financier peut-être parce qu'il est difficile de contrôler nombre de variables et d'établir la validité des conclusions. Ce manque d'appui ne se justifie plus à cause du progrès des connaissances et de l'amélioration des techniques de recherche. Au Canada et ailleurs, les coûts de l'éducation montent si rapidement que nous ne pouvons plus nous permettre de dépenser des milliards de dollars en nous basant sur des opinions, le travail à tâton ou les bourses de recherche. Comme le monde des affaires et l'industrie, nous devons affecter une partie de nos dépenses à l'établissement de la validité de nos décisions afin d'éviter les erreurs coûteuses et inutiles.

La recherche est très onéreuse et il y a des autorités locales qui mettent un programme de recherche en branle et ont tendance à choisir des sujets dans le domaine de la recherche opérationnelle. Il en est ainsi parce que ce genre de recherche aide à résoudre directement les problèmes que rencontrent les institutions. La recherche fondamentale ne peut se faire à l'échelle réduite, mais il pourrait en découler des renseignements très utiles au Canada tout entier dans le domaine de l'éducation. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral pourrait et devrait commanditer et financer la recherche fondamentale dans le domaine de l'éducation dans le cadre de sa contribution au développement du pays.

Ministère fédéral de l'Éducation

Depuis nombre d'années on demande la création d'un ministère fédéral de l'Éducation dont l'objectif sera semblable à celui des États-Unis. L'Association canadienne de l'Éducation, qui n'a pu subsister au soutien financier des gouvernements provinciaux, et le conseil des ministres de l'Éducation qui vient d'être créé ne répondent pas aux besoins. L'Association canadienne des syndicats d'écoles s'est prononcée ouvertement en faveur de la création d'un ministère fédéral de l'Éducation. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait répondre à ces demandes.

L'éducation au niveau élémentaire et secondaire a besoin de soutien financier du fédéral

Les syndicats d'école de chaque province du Canada sont tous l'objet d'attaques pour des raisons à peu près identiques: les coûts de l'éducation qui montent en flèche de même que le taux d'évaluation de la propriété foncière. Il est reconnu que la taxe foncière est le seul impôt à la disposition des syndicats d'école. Les contribuables ne toléreront cet impôt que jusqu'à une certaine limite, et le gouvernement provincial devra alors augmenter ses subventions. Le gouvernement de la Saskatchewan soutient qu'il paie déjà 51 p. 100 de toutes les dépenses en matière d'éducation et qu'il devrait donc exercer un certain contrôle des dépenses. Si cela se produit, le gouvernement provincial accroîtra ses pouvoirs de contrôle aux dépens de ceux des commissions scolaires locales. La révision des budgets, la centralisation de l'administration et les règlements de régie ne sont que quelques illustrations du déclin du contrôle à l'échelle locale.

Notre association est d'avis que cette diminution des pouvoirs des représentants locaux et que l'accroissement du rôle administratif du gouvernement provincial ne sont pas les bienvenus. Peut-être est-ce là un des domaines où l'invasion des technocrates se fait sentir. Quoi qu'il en soit, il est certain que le contrôle de l'éducation à l'échelle locale diminue de plus en plus parce que le gou-

constitutes a violation of the principle of minority rights which we in this country claim that we support.

To say that educational costs in Saskatchewan doubled in the last five years and tripled in the last ten gives some idea of the nature of spiralling educational costs. And the end is not in sight. Building and equipment costs are rising each year and every year the teachers are demanding salary increases which are double the increase in the cost of living.

On the national scene educational costs between 1961 and 1966 rose from approximately one and a half billion dollars to three and a half billion dollars. Local school taxes tripled and provincial grants increased six-fold.

Perhaps many of you are familiar with Wagner's Law. It was proposed by a German economist, Adolph Wagner in 1883. It runs like this: A state will constantly increase expenditures to pay for the social services it offers. Government services at both the federal and provincial levels have continually increased since 1883 and so have the taxes necessary to pay for them. The law will continue to operate until the country is bankrupt or until governments have the courage or the foresight to halt the increase of services. The operation of Wagner's Law is detrimental to local autonomy. Federal and provincial governments encourage educational developments the chief cost of which falls on local authorities. When local governments have difficulty in meeting the costs and call for financial assistance, they lost autonomy to senior governments.

Some Specific and Immediate Needs of Education

1. A few years ago the Federal Government spent hundreds of millions of dollars in helping to establish vocational and technical schools. It could with equal reason assist all secondary school education.

2. All federal taxes could be removed from supplies purchased by school boards for the conduct of education.

It is wrong for one government to levy taxes on another government which has to raise taxes to pay the levy. Such taxation siphons out provincial revenues which are needed in the provinces.

3. Section 10(3) of The Income Tax Act permits municipal councillors to charge up to half of their income from municipal work as expenses, but school trustees are not permitted to do so. The fact that a small percentage of school trustees in Canada are appointed is no justification for this injustice against elected school trustees.

4. The Saskatchewan School Trustees Association is concerned about the proposal contained in the government white paper on unemployment insurance related to universality. Teachers have a degree of job security probably unparalleled by any other occupational group. While the teacher supply in Saskatchewan has markedly improved in recent years, new developments in education generate an ever-increasing demand for teachers. The possibility of a teacher being unemployed is, therefore, minimal unless there is a question of negligence or misconduct leading to his dismissal. Teachers, too, have extremely comprehensive retirement and salary continuation sick plans. Our Association questions most seriously the imposition in Canada of millions of dollars of levy on teachers and school boards to support the inclusion

vernement fédéral n'assume pas sa part légitime des dépenses en matière d'éducation. La province a peut-être raison lorsqu'elle prétend que celui qui paie la majeure partie des frais doit assumer le contrôle des dépenses. Le gouvernement fédéral n'a même pas d'argument. Dire qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la responsabilité de l'éducation incombe aux provinces, n'est pas une réponse. Le projet social et national en font une responsabilité du gouvernement fédéral. Dire qu'une ou plusieurs provinces ne veulent pas de l'aide du fédéral, ce n'est pas une réponse non plus. Il n'est ni raisonnable ni juste que l'opinion d'une ou deux provinces ralentisse le progrès du reste du Canada en matière d'éducation. Le tragique de la situation, c'est que le contrôle de l'éducation, qui devrait se faire à l'échelle locale, mais est financée par tous les paliers des gouvernements, échappe de plus en plus au peuple à cause d'un manque d'appui financier. Cette situation est démocratiquement injuste et constitue de plus une violation du principe des droits des minorités que nous prétendons appuyer au Canada.

Les dépenses d'éducation en Saskatchewan, qui ont doublé au cours des cinq dernières années et triplé au cours des dix dernières, nous donnent une idée de la montée en flèche des dépenses d'éducation, qui ne semblent pas devoir s'arrêter. Le coût des bâtiments et du matériel grimpe chaque année, et les enseignants demandent chaque année des augmentations de salaires qui représentent le double de l'augmentation du coût de la vie.

A l'échelle nationale, les dépenses d'éducation entre 1961 et 1966, sont passées d'environ un milliard et demi de dollars à trois milliards et demi. Les taxes scolaires locales ont triplé et les subventions provinciales sextuplé.

Plusieurs d'entre vous connaissent peut-être la loi de Wagner, mise au point en 1883 par un économiste allemand, Adolph Wagner: Un état augmentera constamment ses dépenses pour défrayer le coût des services sociaux qu'il offre. Les services gouvernementaux offerts par le fédéral et les provinces ont augmenté continuellement depuis 1883, de même que les impôts nécessaires pour en défrayer le coût. Cette loi continuera de s'appliquer jusqu'à ce que le pays fasse faillite ou que les gouvernements aient le courage ou la prévoyance de mettre un frein à l'augmentation des services. L'application de la loi de Wagner nuit à l'autonomie locale. Les gouvernements fédéral et provinciaux encouragent les perfectionnements en matière d'éducation, dont les autorités locales doivent défrayer les coûts principaux. Lorsque les gouvernements locaux ont de la difficulté à boucler leur budget, ils demandent un appui financier et perdent ainsi leur autonomie au profit des paliers plus élevés des gouvernements.

Quelques besoins précis et immédiats en matière d'éducation

1. Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a dépensé des centaines de millions de dollars pour la création des écoles d'enseignement technique et professionnel. Il pourrait aider de la même façon nos écoles secondaires.

2. Les fournitures achetées par les Commissions scolaires aux fins de l'éducation devraient être exemptes de toutes taxes fédérales.

Il est injuste qu'un gouvernement perçoive des taxes d'un autre gouvernement qui doit en percevoir

of teachers in the insured categories. If the government wishes to impose additional taxes for the relief of unemployment, that is clearly up to Parliament. We consider, however, that such impositions when levied against a secure occupational group such as teachers, should be clearly labelled taxes and not levied under the guise of an insurance premium.

We wish to assure you again that we are grateful for this opportunity to express a few of our views to your special joint committee.

For the Saskatchewan School
Trustees Association

à son tour pour payer cette taxe. Ces taxes drainent les revenus des provinces qui sont nécessaires à l'intérieur des provinces.

3. L'article 10 (3) de la loi de l'impôt sur le revenu permet aux conseillers municipaux de considérer comme dépenses jusqu'à la moitié de leurs revenus provenant de la municipalité, mais ne le permet pas aux syndicats d'écoles. Le fait qu'un pourcentage restreint de syndicats d'école soit nommé ne justifie pas cette injustice à l'égard des syndicats d'école élus.

4. L'Association des syndicats d'école de la Saskatchewan s'inquiète de la proposition relative à l'universalité contenue dans le Livre blanc du gouvernement sur l'assurance-chômage. La sécurité d'emploi chez les enseignants n'a probablement pas son pareil dans aucune autre catégorie professionnelle. Même si l'offre d'enseignants a augmenté de façon sensible depuis quelques années en Saskatchewan, le perfectionnement de l'éducation crée une demande toujours croissante d'enseignants. Il est donc peu probable qu'un enseignant soit en chômage à moins que la négligence ou la mauvaise conduite n'ait entraîné son renvoi. Les enseignants bénéficient eux aussi d'un régime complet de retraite et de congés de maladie payés. Notre Association désapprouve fortement la perception de millions de dollars d'impôts chez les enseignants et les commissions scolaires pour appuyer l'inclusion des enseignants dans les catégories assurées. Si le gouvernement désire percevoir un impôt supplémentaire pour lutter contre le chômage, il n'en tient qu'au Parlement. Nous considérons cependant que lorsque ces impôts sont perçus chez une catégorie professionnelle comme celle des enseignants où la sécurité d'emploi est assez élevée, il faudrait les percevoir à titre d'impôt et non en guise de primes d'assurance.

Nous désirons vous remercier de nouveau de nous avoir permis d'exprimer quelques idées devant le Comité spécial mixte.

L'Association des Syndicats d'écoles de la Saskatchewan.

Issue No. 13

Tuesday, November 17, 1970, Yorkton,
Saskatchewan

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 13

Le mardi 17 novembre 1970, Yorkton,
Saskatchewan

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron
Fergusson
Flynn

Forsey
Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand
Breau
Brewin
Dinsdale
Forrestall

Fortin
Gibson
Gleave
Hogarth

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart
Langlois

Molgat
Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Knowles (Norfolk-
Haldimand)
Lachance
MacEwan
Marceau
McNulty

McQuaid
Osler
Rock
Thomas (Moncton)
Whelan—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, November 17, 1970.

(17)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 7:45 p.m. in the Imperial Ball Room of the Corona Motor Hotel, Yorkton, Saskatchewan. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Ferguson, Forsey and Yuzyk.—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Hogarth, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(10).

The Joint Chairman acknowledged receipt of briefs by Messrs. Bernard N. Stephaniuk and Alan Adie and asked those of the audience who wanted to present briefs to give their names to the Joint Clerk.

The Joint Chairman introduced His Worship Mayor Allan Bailey, Mayor of Yorkton, who welcomed the Committee to Yorkton. Mr. Bailey then made a statement. During the question period, on the invitation of the Joint Chairman, Mrs. H. Portneuff and Messr. C. Chernenkoff, A. G. Kuziak and D. Phillips, made statements from the floor. Later, His Worship Peter J. Dielschneider, Mayor of the City of Melville, Saskatchewan, made a statement from the floor. His Worship Mayor Bailey having answered a number of questions directed to him, was thanked by the Joint Chairman.

The Joint Chairman introduced Mr. Don Matheson, Deputy Mayor and Alderman of the City of Yorkton, who read his brief into the record. During the question period that followed, His Worship Peter J. Dielschneider made a statement from the floor. At the conclusion of the question period, Mr. Matheson was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Alderman Alex G. Kuziak of the City of Yorkton who read his brief into the record, after which he was questioned. He was then thanked and excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Francis E. Laycock, Secretary Treasurer of the Saltcoats Wheat Pool Committee, who read, into the record, a short statement on behalf of the above committee. Mr. Laycock then read an additional statement on his own behalf. During the question period that followed, Messrs. A.G. Kuziak and John A. Knoll made statements from the floor. The questioning of Mr. Laycock being concluded, the Joint Chairman thanked him for his testimony.

The Joint Chairman introduced Mr. Duane Krepakevich, Student at Yorkton Regional School, who made a short statement. After his initial statement, the witness was questioned. During the question period, on the invitation of the Joint Chairman, Messrs. C. Chernenkoff and

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 17 novembre 1970

(17)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la constitution du Canada se réunit ce soir à 7 h 45 dans l'*Imperial Ball Room* du *Corona Motor Hotel*, Yorkton (Saskatchewan). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: Mme Ferguson et MM. les sénateurs Cameron, Forsey et Yuzyk.—(4).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Hogarth, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), MacGuigan, Marceau et McQuaid.—(10).

Le coprésident prend connaissance des mémoires de MM. Bernard N. Stephaniuk et Alan Adie et demande à ceux qui assistent à la séance et qui veulent présenter des mémoires de donner leur nom au cogeffer.

Le coprésident présente Son Honneur le maire Allan Bailey de Yorkton. Celui-ci souhaite la bienvenue à Yorkton aux membres du Comité. Il fait ensuite une déclaration. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, Mme H. Portneuff et MM. C. Chernenkoff, A. G. Kuziak et D. Phillips font des déclarations. Ensuite, M. Peter J. Dielschneider, maire de la cité de Melville (Saskatchewan), fait une déclaration. Le maire Baily répond à un certain nombre de questions; le coprésident le remercie ensuite.

Le coprésident présente M. Don Matheson, maire suppléant et échevin de la ville de Yorkton. Celui-ci fait lecture de son mémoire. Au cours de la période de questions qui suit, le maire Peter J. Dielschneider fait une déclaration. A la fin de la période de questions, on remercie M. Matheson et celui-ci se retire.

Le coprésident présente l'échevin Alex G. Kuziak de la ville de Yorkton. Celui-ci fait lecture de son mémoire et il répond ensuite aux questions. On le remercie par la suite et il se retire.

Le coprésident présente M. Francis E. Laycock, secrétaire-trésorier du *Saltcoats Wheat Pool Committee*, qui fait lecture d'une brève déclaration au nom de ce Comité. M. Laycock fait ensuite lecture d'une autre déclaration pour son propre compte. Au cours de la période de questions qui suit, MM. A. G. Kuziak et John A. Knoll font des déclarations. La période de questions de M. Laycock terminée, le coprésident le remercie de son témoignage.

Le coprésident présente M. Duane Krepakevich, étudiant à l'école régionale du Yorkton, et celui-ci fait une brève déclaration. Après sa déclaration initiale, le témoin répond aux questions. Au cours de la période de questions, sur l'invitation du coprésident, MM. C. Cher-

Ian Holter made statements from the floor. Later, the questioning being completed, the Joint Chairman thanked Mr. Krepakevich.

At 10:55 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, November 18, 1970.

nenkoff et Ian Holter font des déclarations. La période de questions terminée, le coprésident remercie ensuite M. Krepakevich.

A 10 h 55 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'au mercredi 18 novembre 1970.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 17, 1970

• 1945

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order.

Ladies and gentlemen, we are very pleased to be here with you in this important part of Saskatchewan to hold a hearing of the special Joint Committee of the House of Commons and of the Senate on the Constitution of Canada. This is an official meeting of our Committee. All the proceedings here tonight will be recorded and subsequently transcribed and printed in the official minutes of the Committee which form part of the printed proceedings of Parliament.

Our purpose in going throughout the country is to get the views of the people of Canada on this important subject of constitutional review. There are avenues, of course, for the governments to present their views. The federal government and the provincial governments have presented their views to each other and, of course, to the people as well at the federal-provincial conferences which have been going on since February of 1968.

Our operation is in a sense a competing one. We have been set up by the House of Commons and the Senate in order to not only consider the proposals which governments have for constitutional reform but also to gather the views of the people across the country as to the kind of governmental structures they would like to see in our future. It is with this in mind that we have come here to hear you.

I will not take up any more time in introductions except to introduce to you the members of the Committee and then to inquire of those of you who may be presenting briefs, perhaps we do not yet have your name.

My name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in the Province of Ontario.

We also have with us representing the Senate, Hon. Donald Cameron from Banff, Alberta; Hon. Muriel Fergusson from Fredericton, N.B.; Hon. Eugene Forsey from Nepean, Ontario; Hon. Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba; and representing the House of Commons, Mr. Warren Allmand, Notre-Dame-de-Grâce in the Province of Quebec; Mr. Andrew Brewin from Toronto-Greenwood; Hon. Walter Dinsdale, Brandon-Souris in Manitoba; Mr. J. Michael Forrestall, Dartmouth-Halifax East, Nova Scotia; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth in Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westminster, B.C.; Mr. William D. Knowles, Norfolk-Haldimand in Ontario; Mr. G. Marceau, Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid from Cardigan, P.E.I. and I believe that completes our roster here this evening.

I am going to call on the Mayor of Yorkton in a moment to welcome us and to present a brief. I would just like to tell you of the other briefs that we are aware of and to ask whether there are any others.

We have a copy of a brief by a Mr. Don F. Matheson and one by Mr. Francis E. Laycock. We also had a letter from Bernard N. Stephaniuk. He is from Wishart.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 17 novembre 1970

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, je vous prie.

Mesdames et messieurs, nous sommes très heureux de nous trouver parmi vous dans une partie importante de la Saskatchewan pour tenir une séance du Comité spécial mixte de la Chambre des communes et du Sénat sur la Constitution du Canada. C'est une réunion spéciale de notre Comité. Toutes nos délibérations seront enregistrées, seront imprimées et figureront dans le procès-verbal des délibérations du comité parlementaire.

Nous parcourons le pays pour savoir quel est le sentiment du public canadien sur cette question importante de la modification de la constitution. Les gouvernements ont d'autres moyens aussi de savoir ce qu'ils pensent. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont présentés mutuellement et ont présenté au public des mémoires au cours des conférences fédérales-provinciales qui ont lieu depuis 1968.

Notre travail procède de la concurrence. Nous devons forcément non seulement examiner les questions à propos de la réforme constitutionnelle, mais demander le point de vue du public sur le genre de structures gouvernementales qu'il voudrait. Voilà pourquoi nous venons vous écouter à ce sujet.

Je vais maintenant vous présenter les membres du Comité. Ensuite, ...ceux d'entre vous qui présenteront leur mémoire, je vous demanderais de vous présenter.

Je m'appelle Mark MacGuigan et je représente la circonscription de Windsor-Walkerville, Ontario.

Nous avons parmi nous M. Donald Cameron de Banff, Alberta représentant le Sénat; la sénatrice Muriel Fergusson du Nouveau-Brunswick; M. Eugène Forsey de Nepean, Ontario. Paul Yuzyk de Fort Garry, Manitoba. Les représentants de la Chambre des communes, M. Warren Allmand, Notre-Dame-de-Grâce, province de Québec; M. Andrew Brewin; Toronto-Greenwood; M. Walker Dinsdale, Brandon-Souris, Manitoba; M. Michael Forrestall, Dartmouth Halifax East, Nouvelle-Écosse; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth, Ontario; M. Douglas Hogarth de New Westminster, Colombie-Britannique; M. William D. Knowles, Norfolk-Haldimand, Ontario; M. Gilles Marceau, Lapointe, province de Québec; M. Melvin J. McQuaid, candidat de l'Île-du-Prince-Édouard.

Je vais passer la parole au maire de Yorkton qui vous souhaitera la bienvenue et vous présentera un mémoire. Mais auparavant je dois m'assurer que vous n'avez pas d'autres mémoires à nous présenter que ceux que nous avons.

Nous avons reçu des mémoires de M. D. F. Matheson, de M. Francis E. Laycock. Nous avons reçu une lettre de M. Bernard Stephaniuk, de Wishart.

[Text]

Are there any others who wish to present briefs?

Mayor Dielschneider will be speaking from the floor, I believe, later on.

Ladies and gentlemen, I am very pleased to call our first witness Mr. Allan Bailey the Mayor of the City of Yorkton.

Mr. Bailey has already served a term as Mayor and I understand was re-elected as Mayor by acclamation yesterday. He has been most co-operative with the Committee officials in helping us to set up this hearing. You will appreciate that when we started to organize the meeting we did not know anybody in the area and the Mayor has been very, very good to us in helping us to get the fine turnout of people we have had and the publicity we have had and also in organizing the briefs. Therefore with special thanks to him for what he has already done for us, and in anticipation of his words this evening, I will call on Mayor Allan Bailey. Mr. Bailey.

Mayor Allan Bailey (Mayor of the City of Yorkton): Mr. Chairman, honourable members of the special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada, I would first like to welcome you to our city and trust that you will find that the briefs that are presented to you during this sitting will be most beneficial.

I might say that our city was founded back in 1882 so we are comparatively a young city by many standards across Canada. The original settlers came forward from Ontario about that same time and at the turn of the century large numbers from Central Europe made their way to this area to commence the homesteading and farming operation and so we have really an area here of mixed ethnic backgrounds that forms we feel one of the richest agricultural districts in the Canadian Prairies.

I would like to now at this time give you the brief as it was prepared by the City of Yorkton.

It is a pleasure for me as Mayor, on behalf of our citizens, to welcome such a distinguished group of visitors to our city. We feel that it is our privilege to be able to appear before such a committee as yours, Mr. Chairman, and we sincerely trust your hearing in Yorkton will be beneficial and informative.

The citizens of the City of Yorkton are justly proud of their accomplishments throughout the years. They have endeavoured, through their duly elected representatives, to accept responsibility without undue demand upon our parent governments, be they provincial or dominion. There are, however, some areas of concern over which our community has little, if any, control, and in the interest of all Canadians, it is these we propose to present to you tonight.

Educational problems appear to be a continuing source of concern to most growing urban centres. These problems appear to centre on educational standards and educational costs. I might hasten to add, gentlemen, our Council is fully aware that educational matters are a provincial concern—a concern that we realize varies in intensity from province to province, but we believe that all of Canada is suffering from a fragmentation of responsibility in certain areas. It would appear to us that an excellent example is the variation of elementary and high school standards between various provinces. With

[Interpretation]

Est-ce qu'il y en a d'autres qui veulent présenter des mémoires

Je crois que monsieur le maire Dielschneider prendra la parole un peu plus tard.

Il me fait plaisir, mesdames et messieurs de donner la parole à M. Allan Bailey, maire de Yorkton. M. Allan Bailey, a été réélu maire sans opposition hier. Il nous a beaucoup aidé à organiser cette réunion. Lorsque nous avons commencé à organiser la réunion, nous ne connaissions personne dans la région. Le maire a fait preuve de beaucoup de bonne volonté. Grâce à lui, nous avons eu une belle réunion et de la publicité. Et au sujet de la présentation des mémoires, nous le remercions vivement ce soir. Je lui passe la parole.

M. Allan Bailey (maire de la ville de Yorkton): Monsieur le président, honorables membres du comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat, je tiens tout d'abord à vous souhaiter la bienvenue dans notre ville en espérant que vous trouverez les mémoires qui vous seront présentés ce soir extrêmement utiles.

Notre ville a été fondée en 1882, de sorte que d'après certains critères canadiens nous sommes une jeune municipalité. Les premiers colons sont venus d'Ontario à ce moment-là. Au tournant du siècle un grand nombre d'immigrants sont venus d'Europe centrale pour s'installer, pour faire de cette région leur patrie et pour devenir cultivateurs. Voilà pourquoi notre population a des origines ethniques multiples, ce qui est une des grandes richesses de l'agriculture des Prairies.

Je vais vous présenter maintenant le mémoire de la ville de Yorkton.

A titre de maire, j'ai le plaisir, au nom de nos citoyens, de souhaiter la bienvenue à un groupe de visiteurs de marque. Pour nous, c'est un grand honneur de nous présenter devant un comité comme le vôtre et nous espérons que votre réunion à Yorkton sera très utile et très instructive.

Les citoyens de Yorkton sont très fiers de leurs réalisations passées. Il se sont efforcés, par le truchement de leurs représentants élus, d'accepter les responsabilités sans en demander trop aux gouvernements provincial ou fédéral. Toutefois, il y a des domaines qui nous préoccupent et à propos desquels notre localité a exercé peu d'influence. C'est à ce sujet que nous vous présentons notre mémoire.

Les problèmes de l'instruction publique continuent de préoccuper la plupart des centres urbains en expansion. Ces problèmes semblent se rapporter aux normes et au coût de l'instruction. Le conseil se rend bien compte que les questions touchant l'instruction publique relève de la province ainsi que les frais. L'ampleur du problème diffère d'une province à l'autre, mais nous pensons que tout le Canada souffre d'une fragmentation des responsabilités dans certains domaines. Il nous semble qu'un excellent exemple est la variation des normes de formation scolaire primaire et secondaire d'une province à une autre. Le problème va devenir plus aigu à mesure que la famille

[Texte]

the increasing mobility of the family unit, we feel this is going to become an ever increasing problem, and one that can only be solved through guidance and discussion, led by the senior government. We sincerely believe that such action could lead to an equal opportunity for everyone to have a sound basic education of an acceptable and uniform standard across our nation.

One other area of concern pertaining to this subject is the continual spiralling costs of education on all levels across the whole nation. It would appear to us that there must be a wider base to provide for some connection between the climbing cost of living index and the educational costs assumed by higher levels of government, both federal and provincial. Further, that some effort must be made to see that this assistance reaches the lower level of government to meet the purposes for which they are intended.

Housing starts continue to be another item of major concern in our community. Over the period of two or three short years, we have experienced a high of 150 to 200 housing starts annually, to a low of 2 or 3 housing starts in 1970. It would appear to this Council that some better method of distribution of the money that is available must be found to solve what is becoming a crucial problem. Again we realize our problem is not on the same critical level as some of our heavily populated urban areas; nevertheless it is a real concern to our citizens.

Press reports indicate that the government is considering a new Winter Works Program. It is our sincere hope that any such program will be better orientated to Western Canada than previous programs. We believe that those charged with setting policy on winter works consider the climates of the various regions and allot suitable works programs. If capital improvement works are suitable in areas having a warmer climate than ours, then why not suitable maintenance programs such as snow removal, that will fit into our more severe climatic temperatures.

We cannot express too strongly our concern at the government's approach to setting up the incentive areas to assist industry. We can only ask the question—"How in the name of equality and fairness can one area having industry continue to receive federal assistance, and those areas which have little or no industry receive nothing?" It is time the government put on its priority list the problem of the inequity of the present legislation and take suitable steps to correct this unfair political anomaly.

Our people continue to be concerned at the number of corporations, committees and boards being appointed by our government, who after their appointment, appear to become a law unto themselves. In keeping with our democratic principles we believe any such appointed groups should at all times be answerable to the representatives of the Canadian people. The fault appears to lie in the terms of reference and scope of authority which was granted to these boards and commissions at the time of their formation, and we feel strongly that such terms of reference must be curtailed enough to place the final authority in the hands of the elected people.

[Interprétation]

deviendra plus mobile. Il ne peut être résolu que par des discussions et des entretiens à un échelon supérieur. Nous estimons que cette initiative pourrait permettre à chacun d'obtenir une bonne formation scolaire selon des normes acceptables et uniformes d'un bout à l'autre du pays.

Un autre sujet d'inquiétude est la hausse constante et rapide du coût de l'instruction à tous les niveaux. Il doit y avoir un moyen plus général d'expliquer le rapport entre l'augmentation du coût de la vie et les coûts de l'instruction assumé par des niveaux supérieurs de gouvernement fédéral et provincial. De plus, certains efforts doivent être faits pour assurer que cette aide atteigne le niveau inférieur de gouvernement afin de répondre aux buts auxquels on la destinait.

La mise en chantier d'habitations continue à nous préoccuper dans la localité. Sur une période de deux ou trois ans, nous avons eu un maximum de 150 à 200 mises en chantier chaque année et un minimum de deux ou trois mises en chantier en 1970. Le Conseil croit qu'il faut trouver un meilleur moyen de distribuer l'argent disponible pour résoudre un problème qui devient critique. Nous nous rendons compte que notre problème n'est pas aussi critique que celui qui se pose dans les grandes régions urbaines; cependant il inquiète vraiment nos citoyens.

Les journaux nous font savoir que le gouvernement envisage un nouveau Programme de travaux d'hiver. Nous espérons qu'un programme semblable sera plus orienté vers l'ouest du Canada que les programmes antérieurs. Nous croyons que ceux qui établissent la politique des travaux d'hiver considéreront les climats des diverses régions et répartiront les programmes de travaux en conséquence. Si les travaux d'amélioration conviennent à un climat plus chaud que le nôtre pourquoi ne pas tenir compte des programmes de déblayage de neige par exemple, qui correspondent bien à notre température extrême.

Nous considérons ici le programme de promotion de l'industrie. Nous pouvons nous demander pourquoi une région qui a déjà des industries continue à obtenir un aide fédérale, alors que celles qui n'ont pas ou presque pas d'industrie continuent à ne rien recevoir. Il est grand temps d'établir sur la liste prioritaire le redressement des inégalités politiques qui existent à l'heure actuelle.

Notre population continue à se préoccuper du nombre d'entreprises, de comités et de bureaux formés par le gouvernement qui, après leur formation, continuent à n'en faire qu'à leur tête. En conformité avec les principes démocratiques, nous estimons que tous ces organismes devraient répondre de leur action vis-à-vis le gouvernement canadien. Nous estimons que leur mandat devrait être diminué suffisamment pour qu'ils puissent rendre compte de leur action devant la population canadienne.

Pour terminer, je remercie les membres du comité de nous avoir écouté si attentivement, dans notre exposé des quelques problèmes que nous avons.

[Text]

In closing, Mr. Chairman, may I thank the members of this Committee for your courteous attention to the presentation of a few of our many problems for your consideration.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mayor Bailey.

Unfortunately there is only one public address system microphone that was available here this evening and I would just ask Committee members if they could speak as loudly as possible rather than try to move this around for each speaker. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mayor Bailey, I was very interested in your suggestions regarding Crown corporations and government boards and your suggestion that they should be more responsible to the elected people because many of us in Parliament have had the same concern.

The problem is that originally these Crown corporations and independent boards were set up to remove them from politics because they felt that the politicians, I suppose, were playing too much politics with what should be a more independent policy; such things as CBC, CNR, the Bank of Canada and others. Now you and others are suggesting that perhaps these Crown corporations should be more responsible to political control. Do you have any kind of formula to do this? There is one member of Parliament in Ottawa who suggests that the boards of all these Crown corporations should have elected members of the House of Commons appointed to the boards, let us say, the CBC, the Bank of Canada, the St. Lawrence Seaway, the Wheat Board, and all these other things. What do you think about that or do you have another formula for making these boards and Crown corporations more responsible to political pressures?

Mayor Bailey: In my brief experience we have dealt with, for instance the Canadian Transport Commission, Central Mortgage and Housing, the Canada Council, and the Canadian Radio and TV Commission as it is known now. These are the ones that readily come to my mind. We have time and time again as a city met with frustrations in dealing with them and we just cannot seem to get our point across to them. Then in contacting members of the House of Commons to possibly intervene on our behalf, we are told that, of course, there is very little they can do, as you have already pointed out. These boards are unto themselves. As a Council we did not really set out any formula that could possibly overcome this but the point raised that the possibility of an elected official serving on them I think has merit.

Mr. Allmand: You are not afraid that if these boards and corporations were controlled, let us say, by the House of Commons or by the government, that they may become too political or do you think that would be the lesser of two evils. In other words, that the party in power might use the boards or the corporations to serve their own purposes, although on the other hand, they would have to, I suppose, answer to the people in an election. Do I understand from you you would rather have it more that way than the way it is now, just take your chances?

Mayor Bailey: This would be correct. The elected members, of course, would be dependent upon how the

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur le maire.

Malheureusement, nous n'avons qu'un seul microphone ce soir et je demanderais à chacun de parler aussi fort que possible.

M. Allmand: Monsieur le maire Bailey, vous parliez des sociétés de la Couronne et des organismes et vous dites qu'ils devraient rendre compte de leur action au peuple canadien. Un bon nombre d'entre nous au Parlement avons eu les mêmes idées.

En fait, la difficulté c'est qu'au début ces organismes de la Couronne, et ces bureaux indépendants ont été créés pour les éloigner de la politique. On estime que les politiciens exerçaient déjà une trop grande influence dans le domaine qui ne relève pas de la politique. On a eu les chemins de fer, Radio-Canada, etc. Et maintenant vous et d'autres dites que ces organismes devraient exposer leurs actions et soumettre davantage à la censure des organismes politiques. Avez-vous une formule quelconque pour le faire? Il y a quelqu'un à la Chambre des communes qui propose que les bureaux de tous ces organismes de la Couronne aient des députés dans leur sein, disons Radio-Canada, la Banque du Canada, etc. Qu'en pensez-vous? Avez-vous une autre idée pour que ces organismes répondent davantage aux pressions politiques?

M. Bailey: D'après le peu d'expérience que j'ai, nous avons eu affaire avec la Commission canadienne des transports, avec la Société centrale d'hypothèques et de logement, le Conseil des Arts, la Commission de radiotélévision. Maintes et maintes fois, nous avons eu des déceptions en faisant affaires avec ces organismes. Ils ne paraissent pas comprendre nos points de vue. On demande aux députés d'intervenir en notre nom, ils nous disent qu'ils ne peuvent pas faire chand-chose, comme vous venez de nous le dire. Les organismes ne rendent compte à personne. A titre de conseil nous n'avons pas établi de formule qui puisse surmonter cet obstacle, mais le point soulevé voulant qu'un député soit présent à ces conseils d'administration est peut-être bon.

M. Allmand: Si ces bureaux et ces organismes étaient contrôlés par le gouvernement par exemple, vous ne craignez pas qu'ils deviennent trop politiques? Pensez-vous que ce serait un moindre mal? En d'autres termes, ne craignez-vous pas que le parti au pouvoir se serve des bureaux ou des organismes pour atteindre ses buts bien qu'il ait à répondre de ses actes un jour ou l'autre dans une élection? Dois-je comprendre que vous préféreriez que ce soit plus comme cela qu'aujourd'hui?

M. Bailey: Les députés élus dans ces organismes dépendraient d'une certaine proportion. S'il y avait plus

[Texte]

ratio was set up. Possibly if there were more appointed members than elected members on the board there would still be that stability there to give us an independent view. However, the very fact that elected officials are present at their sessions would give them some mark of responsibility too.

Mr. Allmand: Thank you Mr. Chairman. Thank you Mr. Mayor.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I take it from the Mayor's presentation that he, speaking for the City of Yorkton, is more concerned with economic issues than he is with specific constitutional amendments. The burden of the brief seems to be in the area of economic issues. Am I correct in that assessment?

Mayor Bailey: This is correct, Mr. Dinsdale. However, we feel that some of these things can be brought about through the constitution when it is being reviewed and set up.

Mr. Dinsdale: Would you have any particular recommendation as to how problems of regional economic disparity might be dealt with by specific constitutional changes or amendments?

Mayor Bailey: If I gave a view now it would be a personal view. It would not be one representing the city. However, I have often given thought to possibly one Prairie province or the Atlantic Provinces being banded together. I think this could possibly overcome some of the economic problems of these areas. I know it is quite a difficult one to tackle. Newfoundlanders would be the difficult ones, would they?

Senator Cameron: No, no, no. Prince Edward Island.

Mr. Dinsdale: No doubt you are aware, Mr. Bailey, that there have been conferences on the subject of union of the three Prairie Provinces. There was a conference at Lethbridge recently for example and there did not seem to be too much unanimity of agreement with that position. Therefore there does not seem to be much chance that a strong recommendation of that kind would be forthcoming from the Prairie Provinces. However, notwithstanding that fact you feel it is a good idea.

Mayor Bailey: I do.

Mr. Dinsdale: You mentioned specifically the Winter Works Program. One of the suggestions you make is that it could be better adapted to the problems of the colder winters on the Prairies. You do not think that the former Winter Works Program adequately dealt with the particular problems of the Prairies?

Mayor Bailey: No, it did not, sir. For instance, there were large sized grants available for the construction of sewer and water lines. We just never think of doing anything like this unless possibly because of a break and we have to go in there to repair it. We would never start constructing sewer and water lines in the middle of the winter when you are up against frost six, eight or more feet deep, and yet this money was available if you par-

[Interprétation]

de membres nommés que de membres élus qui siègeraient au bureau, il y aurait encore la stabilité nécessaire pour nous donner un point de vue indépendant, mais le simple fait qu'un député soit présent à leur séance leur donnerait une sorte de responsabilité plus poussée.

M. Allmand: Merci, monsieur le président. Merci, monsieur le maire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, le maire parle au nom de la ville de Yorkton qui s'occupe plus de sa situation économique que des questions touchant à la modification de la constitution. Tout le mémoire traite de questions économiques. Ai-je raison?

M. Bailey: Oui, M. Dinsdale. Nous estimons que ceci pourrait se faire grâce à la modification de la constitution...

M. Dinsdale: Avez-vous une idée sur la façon dont les problèmes touchant aux disparités économiques régionales peuvent être redressés par des modifications constitutionnelles...

M. Bailey: Si j'expose mon point de vue maintenant, ce sera mon point de vue personnel, pas celui des représentants de la ville. J'ai souvent pensé à ce que les provinces des Prairies, provinces atlantiques s'unissent. Ceci nous permettrait de surmonter certains problèmes économiques tenant à la région même. Je sais que c'est une solution difficile à réaliser. Les Terre-Neuviens seraient les gens difficiles, n'est-ce pas?

Le sénateur Cameron: Non, non, non. Ce serait ceux de l'Île du Prince-Édouard.

M. Dinsdale: Vous savez, M. Bailey, qu'il y a eu des conférences sur l'union éventuelle des trois provinces des Prairies, la conférence de Lethbridge tout récemment par exemple, et l'unanimité ne semblait guère venir à ce sujet. Par conséquent, il n'y a guère de possibilité qu'une recommandation dans ce sens émane des provinces des Prairies. Mais malgré cela, vous estimez que c'est une bonne idée?

M. Bailey: Oui.

M. Dinsdale: Vous avez parlé du programme des travaux d'hiver. Vous avez proposé entre autres choses de l'adapter davantage au climat extrême des Prairies. Vous pensez que l'ancien programme des travaux d'hiver ne convenait pas aux provinces des Prairies?

M. Bailey: Non. Rappelez-vous une chose; par exemple, il y avait d'importantes subventions pour la construction de conduites d'eau et d'égouts. On ne parle jamais de choses comme ça, à moins qu'il ne se produise une rupture en hiver, mais on n'aménage jamais de conduites d'eau ou d'égouts l'hiver, alors que le sol est gelé jusqu'à une profondeur de six ou huit pieds, même davantage; néanmoins les crédits étaient disponibles à ceux qui partici-

[Text]

ticipated in this program. Now, if we had been allowed to do it in early fall or, say, in June or July, by all means we could have taken advantage of it.

Mr. Dinsdale: The general consensus seems to be that programs of this kind are more geared to Central Canada than they are to Western Canada.

Mayor Bailey: This is correct.

Mr. Dinsdale: You make this point with respect to the incentives program. You are not in a designated area here. Has there ever been any concerted attempt by this region to become designated under the Department of Regional and Economic Expansion?

Mayor Bailey: We were designated at one time and it was withdrawn under the new area incentive program. We have had several meetings with the Minister and Deputy concerned, with Mr. Marchand, and we have just been informed that it will be reconsidered in the year 1971 when they review these areas again. However, when they selected some of the other areas we just wondered about the basis this was founded on. They took Regina and Saskatoon in, for instance, and the remainder of Saskatchewan was left out in the latter move.

Mr. Dinsdale: Do you work through the provincial government in order to present your claim for designation, or have you worked direct with the federal authorities?

Mayor Bailey: We worked direct, although we did have an offer from the Premier of any of his Assistants who would be prepared to go, and also to send one of his Ministers down with us. I do believe, in the case of Regina and Saskatoon, that one of the Ministers was present with them at that time.

Mr. Dinsdale: You make the point that representations to federal M.P.s have not been too helpful in regard to getting assistance in dealing with some of the problems in this area. Could you enlarge on that point?

Mayor Bailey: It is getting political, possibly.

Mr. Dinsdale: No, this is not political. We are elected representatives from all parties here, and I think it would be helpful if we could know just...

Mr. Gibson: Mr. Chairman, on a point of order. I submit this is not dealing with the Constitution. I submit that we should get on to a constitutional review.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have not been too rigid in our rulings, I think, concerning the bounds of discussion, I am sure what Mr. Dinsdale is working up to, but I am prepared to give him the benefit of the doubt and allow him to continue.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I am surprised that Mr. Gibson should make this point. He is from the ambitious city, the City of Hamilton, and I think in the deliberations thus far we have ranged very far and wide with reference to brief presentations and questions have been

[Interpretation]

paient au programme. Mais si nous avions pu commencer au début de l'automne ou même en juin ou juillet, naturellement, on aurait pu en profiter.

M. Dinsdale: En général, on reconnaît semble-t-il, que les programmes de ce genre sont davantage destinés à l'ouest du Canada central qu'à l'Ouest.

M. Bailey: C'est juste.

M. Dinsdale: Vos remarques concernent les programmes d'encouragement industriel. Or votre région n'est pas une région dite désignée. Avez-vous jamais cherché à faire reconnaître votre région comme telle par le ministère de l'Expansion économique régionale?

M. Bailey: Nous avons déjà été reconnus comme région désignée mais cette qualité nous a été retirée aux termes du nouveau programme de promotion industrielle. A ce sujet nous avons eu des entretiens avec le ministre, M. Marchand, et son sous-ministre, qui viennent de nous informer que cette décision sera reconsidérée en 1971, lorsque le ministère étudiera de nouveau le cas de ces régions. Toutefois, lors du choix de certaines autres régions, on s'est demandé à quels critères les autorités ont fait appel. Ils ont retenu Regina et Saskatoon par exemple, laissant de côté le reste de la Saskatchewan.

M. Dinsdale: Vous adressez-vous au gouvernement provincial pour vous faire reconnaître comme zone désignée, ou si vous le demandez directement aux autorités fédérales?

M. Bailey: Nous communiquons directement au gouvernement fédéral, bien que notre premier ministre provincial ne nous ait proposé son aide, ensuite celle d'un de ses ministres. Je pense que dans le cas de Regina et de Saskatoon, l'un des ministres de la province était présent.

M. Dinsdale: Vous dites que les instances faites aux députés fédéraux ne vous ont guère été utiles pour ce qui est d'obtenir de l'aide face à certains problèmes de la région en cause. Pourriez-vous nous fournir plus de précisions à ce sujet.

M. Bailey: Peut-être s'agit-il là d'une question politique.

M. Dinsdale: Pas du tout. Nous sommes des représentants élus de tous les partis, et je pense qu'il serait utile que nous sachions...

M. Gibson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Les propos actuels n'ont rien à voir avec la Constitution, dont nous devrions continuer l'étude.

Le coprésident (M. MacGuigan): Jusque-là nous n'avons pas été trop rigoureux, je pense, dans l'application du Règlement. Sans savoir au juste à quoi veut en venir M. Gibson, je lui accorde le bénéfice du doute et l'autorise à poursuivre sa pensée.

M. Dinsdale: Monsieur le président, je m'étonne de cette intervention de M. Gibson. Il vient pourtant d'une ville ambitieuse, Hamilton et, sauf erreur, nos délibérations ont porté jusqu'à présent, sur de nombreux aspects du mémoire à l'étude ainsi que sur de nombreuses ques-

[Texte]

related to the brief as presented. This is the first time I think that anybody has tried to make an issue. I do not know why Mr. Gibson should be sensitive on this point.

Mr. Gibson: We have a lot of constitutional issues to discuss tonight.

Mr. Dinsdale: Pardon?

Mr. Gibson: We have a great deal of constitutional work to go through.

Mr. Dinsdale: I think the matter of regional disparity is of the essence of constitutional considerations because as His Worship the Mayor has pointed out, the prime concern on the Prairies is economic issues and not constitutional issues. In the questioning I am just trying to point out as a fact that the West is more concerned with economic matters than with the subtleties of constitutional amendment. I know Mr. Gibson, coming from the East, is not aware of this point, and I think it is important, now that we are here in the West, that this be very clearly demonstrated.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I agree with your point, Mr. Dinsdale. The federal-provincial conferences have recognized regional disparities as one of the important subjects before them as a constitutional question.

Mr. Dinsdale: I think this has come out in the big league constitutional discussions that have been held.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope you are not implying that we are less than big league.

Mr. Dinsdale: I mean those between the Prime Minister and the provincial premiers. The point that I have been endeavouring to make here with respect to the problem concerns the elected representatives, the members of Parliament, and also the provincial representation through your Senators which is supposed to be the essence of regional or provincial representation—the Upper Chamber. But wherein is the lack of communication between the regional areas concerned and the elected representatives, the members of Parliament? Wherein are they deficient? I speak as one who represents a Western constituency.

Mayor Bailey: First, with no derogatory inference at all to the members of the Senate that are here tonight, we really never think of looking to the Senate for assistance if we have a problem in Ottawa. Possibly this is one avenue that we should be making more use of.

Senator Fergusson: May I say, Mr. Chairman, that I have a great many requests from my province to do things that have to do with the province.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Fergusson from New Brunswick says she has many requests from her province as a Senator to assist her people.

Senator Cameron: So do I in Alberta.

Mayor Bailey: This is a point certainly well taken. We have been in touch with our member of Parliament on some of these problems.

[Interprétation]

tions s'y rattachant. Je me demande donc pourquoi M. Gibson se montre si vétilleux.

M. Gibson: Nous avons beaucoup de points constitutionnels à examiner ce soir.

M. Dinsdale: Pardon.

M. Gibson: Nous avons de nombreuses questions d'ordre constitutionnel à étudier.

M. Dinsdale: A mon avis, la disparité régionale est un sujet essentiellement lié aux considérations constitutionnelles; en effet, comme Son Honneur le Maire le signalait, le souci principal des Prairies est l'ordre économique mais non exclusivement constitutionnel. Je m'efforce donc de faire ressortir que l'Ouest se préoccupe plus des questions économiques que des subtilités concernant les modifications constitutionnelles. Venant de l'Est, M. Gibson ignore ce point, mais puisque nous sommes aujourd'hui dans l'Ouest, il importe, je pense, de bien préciser la situation.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je partage votre opinion, monsieur Dinsdale. Les conférences fédérales-provinciales ont reconnu que les disparités régionales sont l'un des principaux sujets qu'il leur faut examiner dans l'optique de la question constitutionnelle.

M. Dinsdale: Cela ressort des entretiens majeurs qui ont eu lieu sur la Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que vous n'entendez pas amoindrir la valeur de nos pourparlers.

M. Dinsdale: Je veux parler des discussions entre le premier ministre fédéral et ceux des provinces. Au sujet du problème à l'étude, j'essaie de montrer que ce qui compte ce sont les représentants élus, c'est-à-dire le rôle des députés et des sénateurs, y compris le pouvoir de représentation provinciale et régionale de la Chambre haute. Mais où donc se situe le manque de communication entre les régions en cause et les représentants élus? En quoi ceux-ci manquent-ils à leur tâche? C'est en ma qualité de député d'une circonscription de l'Ouest que je parle ici.

M. Bailey: En toute déférence pour les sénateurs qui sont avec nous ce soir, j'admets que nous n'avons jamais pensé vraiment à nous tourner vers le Sénat pour obtenir de l'aide à Ottawa. Peut-être devrions-nous y faire appel davantage.

Le sénateur Fergusson: Monsieur le président, permettez-moi de signaler que je reçois de nombreuses demandes d'interventions en faveur de ma province.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le sénateur Fergusson, du Nouveau-Brunswick déclare recevoir maintes demandes d'aide au nom des gens de sa province.

Le sénateur Cameron: Je suis dans le même cas vis-à-vis la population de l'Alberta.

M. Bailey: Voilà qui est juste. Nous avons en effet communiqué avec notre représentant parlementaire à propos de quelques-uns des problèmes en question.

[Text]

Mr. Dinsdale: I will not pursue that aspect further at this point, but there is one final question. You mentioned the failure of the appointed boards to come to grips with regional and local problems, and you made a specific reference to the CRTC. There is a provincial representative on the CRTC. Do you find that you are not getting any satisfactory support from the provincial representative who is serving on the CRTC, representing the interests of the Province of Saskatchewan? Is this where the difficulty lies or is it from the CRTC as a joint body?

Mayor Bailey: As a joint body, sir.

Mr. Dinsdale: Do you work through the provincial representative or do you make your approaches to the Chairman or the Secretary?

Mayor Bailey: We have made our approaches to the Chairman, the Secretary and to the Honourable Mr. Lang who is the only Cabinet Minister from the Province of Saskatchewan in the federal House at this time.

Mr. Dinsdale: Who is representing Saskatchewan on that body?

Mayor Bailey: I cannot answer that, sir.

Mr. Dinsdale: I just want to say that I have the same frustration.

Mayor Bailey: It is something we will look into, though.

Mr. Dinsdale: Thanks, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron, then Mr. Brewin, and then I will invite comments from the floor.

Senator Cameron: Mr. Chairman, Mr. Bailey put his finger on a problem of increasing importance to all Canadians and that is the increasing cost of education. As you know, under the BNA Act this is the responsibility of the provinces but I think there has been an increasing acceptance by the federal government that it must take an increasing share. You will recall that 10 days ago the Association of Universities and Colleges met in Winnipeg and the figures came out that the cost of education in Canada for the current year was \$10 billion with the projection that five years from now it will double; in other words, it will be \$20 billion. Most Canadians feel that their property tax can no longer carry this and we must find some other formula. Have you and your colleagues any suggestion for specific measures that might be taken to raise the additional money that is going to be needed in the next five years?

Mayor Bailey: From our own point of view, in the past 10 years it has just been a complete reversal of the property owners' tax dollar in this city. The municipality used to realize, say, 75 cents on every dollar, and the schools 25 cents. Now we have to operate on about 25 cents out of every dollar. We have, through our school boards, appealed to the senior government in the province for some assistance in the form of increased grants. They, in turn, have answered that they feel the federal government should be giving the province increased grants. It seems to be just a vicious circle, but it is our

[Interpretation]

M. Dinsdale: Je ne poursuivrai pas davantage le sujet. Il y a cependant une dernière question que je voudrais poser. Vous avez parlé de l'échec des commissions désignées pour s'attaquer aux problèmes régionaux et locaux; vous avez mentionné entre autres le CRTC. Or ce Conseil compte un représentant de votre province. Estimez-vous qu'il ne défend pas suffisamment les intérêts de la Saskatchewan, ou est-ce le CRTC tout entier qui ne vous donne pas satisfaction?

M. Bailey: Oui, c'est au Conseil entier que nous adressons nos reproches.

M. Dinsdale: Passez-vous par l'intermédiaire de votre représentant provincial, ou si vous traitez avec le président ou le secrétaire du CRTC?

M. Bailey: Nous avons approché le président, le secrétaire et aussi M. Lang, qui est le seul député de la Saskatchewan à faire partie du cabinet fédéral en ce moment.

M. Dinsdale: Qui représente la Saskatchewan au sein du CRTC?

M. Bailey: Je ne saurais le dire, monsieur.

M. Dinsdale: Moi non plus.

M. Bailey: Nous irons aux renseignements, dans ce cas.

M. Dinsdale: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): La parole est au sénateur Cameron, puis ce sera le tour de M. Brewin, après quoi les membres pourront exprimer leurs vues.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, le maire Bailey a touché du doigt un problème d'une importance croissante pour tous les Canadiens; c'est le coût toujours plus élevé de l'éducation. Comme vous le savez, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'éducation relève des provinces, mais je pense que le gouvernement fédéral devrait en assumer une plus large part du coût. Vous vous souviendrez qu'il y a 10 jours, l'Association des universités et collèges, réunie à Winnipeg déclarait que le prix de l'éducation au Canada atteint 10 milliards de dollars et qu'il doublera d'ici cinq ans, selon les projections; autrement dit, il sera de 20 milliards. La plupart des Canadiens estiment que l'impôt foncier ne peut plus suffire et qu'il faut trouver une autre formule. Avez-vous, vous et vos collègues, des mesures précises à suggérer qui permettraient de lever les fonds supplémentaires dont on aura besoin d'ici cinq ans pour l'éducation?

M. Bailey: En ce qui concerne ma ville, la situation s'est complètement inversée ces 10 dernières années en fait d'impôt foncier; pour chaque dollar prélevé, la municipalité retenait environ 75¢ tandis que les écoles en recevaient 25. Aujourd'hui, c'est le contraire. Par le truchement de nos commissions scolaires, nous avons demandé des subventions d'appoint au gouvernement provincial mais il nous a répondu qu'à son avis, c'est le gouvernement fédéral qui devait accroître ses subventions à la province. C'est une sorte de cercle vicieux. De toute façon, il faudrait parvenir à faire porter le fardeau sur

[Texte]

feeling that this must come from across the broad tax base somehow. It must be taken off the load of the local property owner.

Senator Cameron: Yes, but your organization has not sat down and prepared any specific recommendations to any governmental body suggesting the areas from which these additional funds must come or might come.

Mayor Bailey: No, we have not as a body. I believe you will be hearing from an individual alderman who has worked quite diligently on this point through some of the associations, the Saskatchewan Urban Municipalities Association, the rural municipal association.

Senator Cameron: Have you any feeling that school boards and university boards of governors have been somewhat less than frugal in their expenditures on capital—for example, swimming pools, and elaborate household economic laboratories in the schools?

Mayor Bailey: We have a very beautiful school here, sir, of which I am proud and I am pleased that my children are able to go to it. However, I do not particularly like to see the amount of taxes it takes to run it.

As a Council, yes, we have from time to time been critical of the spending of our school boards. The thing is we feel they are not really answerable to the public. You know, if the taxes go up the Council takes the brunt of it. The board just presents its demand to us, and by law we are expected to raise that tax dollar for them and really have no right to question it. We feel this may be one area that should be looked at.

Mind you, it would be more trouble for the taxpayer if we just said, "All right, you just pay the municipal taxes at City Hall and you go to the school board office and pay your school taxes", but that is not solving the problem. But there has been an effort made by the provincial government in the past year. They are scrutinizing all the school board budgets now and the basis of their grant system is on the manner in which the school is administered, as I understand it.

Senator Cameron: Some provincial governments have been saying to the school boards that they will provide capital funds for teaching buildings but not for elaborate administrative offices. Is that happening in Saskatchewan?

Mayor Bailey: There are some members of the school board sitting here. I could not answer that right at this time. Is this correct, Mrs. Portnuff?

Mrs. Portnuff: What was that question again, please?

Senator Cameron: It has been suggested to us in some previous hearings that some provinces are saying to school boards that during their present circumstances they will not provide money for elaborate administrative buildings, but will only provide capital for the expansion of classrooms. I said, is that happening in Saskatchewan?

Mrs. Portnuff: I cannot answer that now, but at the time we built our school we were told by the federal government, "Build big, build big"

[Interprétation]

l'ensemble des recettes fiscales, et non plus sur le seul impôt foncier.

Le sénateur Cameron: Fort bien, mais votre groupe n'a pas préparé de recommandations particulières à un organisme gouvernemental pertinent pour lui indiquer de quelle source les fonds supplémentaires devraient ou pourraient venir.

M. Bailey: Non, nous ne l'avons pas fait comme groupe. Toutefois, je pense qu'un de nos échevins aura des suggestions à formuler, car il a étudié le problème très sérieusement avec certaines associations, soit celle des municipalités urbaines de la Saskatchewan et celle des municipalités rurales.

Le sénateur Cameron: Savez-vous que les commissions scolaires et les bureaux de gouverneurs des universités n'ont pas regardé tellement à la dépense au chapitre des immobilisations, entre autres pour doter leurs écoles de piscines et de vastes laboratoires d'économie domestique?

M. Bailey: Nous avons une magnifique école dans notre ville, et je suis fier que mes enfants puissent la fréquenter. Toutefois, il n'y a pas lieu de se réjouir de ce qu'elle coûte d'impôt.

En temps que conseil, il nous arrive parfois de trouver que nos commissions scolaires dépensent beaucoup. L'en-nui c'est qu'elles ne sont pas vraiment comptables de leurs actes envers le public. Dès que l'impôt doit augmenter c'est le Conseil municipal qui encourt le blâme. Les commissions scolaires se contentent de nous présenter leurs demandes et nous sommes obligés de par la loi de hausser alors la taxe scolaire sans poser de questions. Voilà un point qu'il conviendrait peut-être d'examiner.

Cependant, ce serait plus ennuyeux pour le contribuable si nous nous bornions à lui dire, versez votre impôt foncier à l'Hôtel de ville et votre impôt scolaire aux écoles. Mais cela ne réglerait pas le problème. Le gouvernement provincial a quand même fait un effort l'an passé. Il a entrepris d'examiner le budget de toutes les commissions scolaires, et désormais il accordera ses subventions d'après le régime administratif de chaque école.

Le sénateur Cameron: Certains gouvernements provinciaux ont déclaré aux commissions scolaires qu'ils leur octroieraient des capitaux pour l'aménagement de classes, non pour la construction de bureaux administratifs. Est-ce le cas en Saskatchewan?

M. Bailey: Je ne pourrais pas vous répondre moi-même, mais nous avons parmi nous quelques conseillers scolaires. Qu'en est-il Madame Portnuff?

Mme Portnuff: Quelle est la question?

Le sénateur Cameron: Il a été dit lors d'audiences précédentes que certaines provinces ont déclaré aux commissions scolaires que pour le moment elles ne recevront pas d'argent pour des constructions de locaux administratifs, mais seulement pour l'aménagement de classes. Est-ce qu'il en est ainsi en Saskatchewan?

Mme Portnuff: Je ne saurais le préciser, mais lorsque nous avons bâti notre école, le gouvernement fédéral nous a dit de construire gros.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mrs. Portnuff has said that when they built the school here the council was to build big, but despite that the school was built economically.

Senator Cameron: I wonder if this kind of attitude is not one of the reasons that educational costs have been getting a bit out of line.

Mrs. Portnuff: I do not know. I think the fault lies with the federal government because they are the ones that told us to build big.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you want to make any comment on that?

Senator Cameron: I have one more question, Mr. Chairman, and then I will pass. It has also been suggested to us that one way of making more effective use of the capital investments for education is to attempt to concentrate higher educational facilities in specific areas. In other words, try not to duplicate in every province schools of aeronautical engineering and schools of petrochemical engineering—I just use these as illustrations. We should try to have one, two or three first class ones in Canada and in that way avoid the duplication that is going on all over this country today. Have you any thoughts on that, Mr. Bailey?

Mayor Bailey: As a Council we have, on several occasions, advocated at least for the initial years the idea of a community college for this area. It is not so much the cost of the tuition to the individual student for his higher education so much as it is for his board and room and other costs once he leaves home. In our area here we have to go to Regina, Saskatoon or Winnipeg. They are our three closest universities. We would like to see a community college for the first two years. With that maybe we could separate the men from the boys, so to speak, and those that are qualified will move on from that point.

Senator Cameron: You are aware, of course, that Saskatchewan is the beneficiary of one of the first interuniversity co-operative arrangements, where the School of Veterinary Science in Saskatchewan is sponsored by the four Western Universities. The point I am getting at is, do you think there is room for more of that kind of co-operation as a saving to the taxpayer's dollar?

Mayor Bailey: Yes, by all means.

Senator Cameron: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin. After Mr. Brewin, as I said, I will invite comments from the floor.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wanted to turn to a subject discussed at page 3 of your brief, Mayor Bailey, and that is the question of housing. You mention here that within the last two or three years you had a high of 150 to 200 housing starts annually, and then in 1970 a low of two or three housing starts. That seems to me a rather startling figure and I wanted to ask you about the effects of it. Has it had a depressing effect on employ-

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Quand on a construit l'école ici, le conseil a déclaré, comme l'affirme M^{me} Portnuff, qu'il fallait un vaste bâtiment, mais nous avons néanmoins construit à bon compte.

Le sénateur Cameron: Je me demande si ce n'est pas là une des raisons pour lesquelles le coût de l'éducation dépasse un peu les bornes.

Mme Portnuff: Je l'ignore. La faute incombe peut-être au gouvernement fédéral, car c'est lui qui nous a recommandé de bâtir à grande échelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Désirez-vous commenter ce point?

Le sénateur Cameron: Une seule autre question monsieur le président, après quoi je céderai la parole aux autres. D'aucuns ont affirmé qu'une bonne façon d'utiliser les capitaux destinés à l'éducation consisterait à concentrer le plus possible les écoles d'enseignement supérieur dans certaines zones données. Autrement dit, il faudrait s'efforcer de ne pas construire dans chaque province des écoles de génie aéronautique ou de pétrochimie, par exemple. Il suffirait d'en avoir une, deux ou trois bonnes au Canada, ce qui éviterait la duplication qui se produit un peu partout au pays. Quel est votre avis là-dessus, monsieur Bailey?

M. Bailey: En tant que conseil municipal, nous avons préconisé, du moins pour les premières années, la construction d'un collège communautaire dans notre région. Mais le problème ne réside pas tant dans les frais de scolarité pour l'élève d'une école supérieure, que dans ses dépenses de chambre et pension quand il lui faut vivre loin de chez lui. Dans notre région, l'étudiant doit se rendre à Regina, Saskatoon ou Winnipeg. C'est dans ces villes que se trouvent les universités les plus rapprochées de nous. Notre idée serait d'aménager ici une école qui offrirait les deux premières années de cours, après lesquelles les étudiants talentueux pourraient poursuivre leurs études à l'université de l'une des villes précitées.

Le sénateur Cameron: Sans doute savez-vous que la Saskatchewan bénéficie d'une des premières ententes de coopération universitaire, en vertu de laquelle l'École de Sciences vétérinaires fonctionne grâce au concours des quatre universités de l'Ouest. Je signale la chose pour vous demander si, à votre avis, on pourrait intensifier ce genre de coopération en vue d'épargner les dollars du contribuable?

M. Bailey: Oui, certainement.

Le sénateur Cameron: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Après avoir entendu M. Brewin, les membres seront libres de s'exprimer à leur tour.

M. Brewin: Monsieur le président, je voudrais aborder un sujet qui figure à la page 3 du mémoire du Maire Bailey; il s'agit du logement. Vous mentionnez que ces deux ou trois dernières années, votre ville a connu une hausse annuelle des mises en chantier allant de 150 à 200, mais qu'en 1970 il n'y a eu que deux ou trois constructions de logements nouveaux. C'est là un chiffre étonnant, et j'aimerais en connaître les conséquences. S'en est-il

[Texte]

ment in this area? What is the reason? Is there a lack of demand, or why has this housing dried up so dramatically? I think if this were true all over Canada, it would have a serious impact on the economy, and I wondered if it had.

My last question, after you have answered that, is what about the remedy? Is there a field that is important to this Committee, where there is a need for co-operation between different levels of government to maintain a reasonable stock or supply of housing, if that is our main problem? Where do you think the remedy lies in this sort of situation? What levels of government should be intervening in what I would suspect has a rather serious economic effect on your community. What do you think should be done about it?

• 2030

Mayor Bailey: To being with, as you are aware, the Prairies have suffered a recession over the last year or more. Consequently, the building starts were not commenced, not only in our city but all across this province.

One of the things that we found many people in the building trades were concerned about was the availability of mortgage money, especially in centres of our size. In the larger centres, it was available, and it seemed that it was dispersed first in those areas; then, if there was anything left, it trickled down to the smaller centres.

In our case here, it is not a matter that the cost of land is high because we are able to give a serviced lot to a potential home builder for between \$900 and \$1,000, but also, we did lose a large number of skilled workmen during this time. There just was not the work for them and they had to go elsewhere for employment.

I am aware that Alderman Matheson will be dealing with this in his brief that he is going to present a little later and will possibly go into it in more depth, sir.

Mr. Brewin: If I may just follow up with one further question on the same subject. Do you feel that there is a necessity for greater co-operation in this field of housing between the different levels of government?

Mayor Bailey: Yes, there should be.

Mr. Brewin: Have you had adequate co-operation in the past or do you feel that there has been something lacking?

Mayor Bailey: By and large, the co-operation from, for instance, the Central Mortgage and Housing Corporation?

Mr. Brewin: Yes.

Mayor Bailey: We have enjoyed, from a city standpoint, a good association. As a private builder, I would not be prepared to say.

Mr. Brewin: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I wonder if I might invite, at this time, the Mayor of the city of Melville to make some comments from the floor which I understand he would like to make. Mayor Dielschneider, would you come up to the microphone, please, so that you will be both heard and recorded?

[Interprétation]

suivi un effet dépressif sur l'emploi dans la région? Cette baisse de la construction tient-elle à un déclin de la demande? Quel est le motif de ce fléchissement dramatique? Si la même situation régnait partout au Canada, notre économie en prendrait un vilain coup. Au fait, cet état de choses est-il général?

Enfin, je voudrais savoir quel remède on pourrait y apporter. Existe-t-il un domaine important pour le comité, et où il faudrait assurer la coopération des divers niveaux de gouvernement afin de maintenir un équilibre raisonnable entre l'offre et la demande de logements, à supposer que ce soit là le problème? Comment rectifier pareille situation. Quels échelons de gouvernement devraient intervenir dans un problème comme celui-ci, qui a sans doute de graves répercussions économiques sur votre collectivité? Que faudrait-il faire, selon vous?

M. Bailey: Pour commencer, vous savez que les Prairies ont subi une récession ces dernières années. Par conséquent, les mises en chantier n'ont pas eu lieu, pas seulement dans cette localité, mais dans toute la province.

Nous avons constaté que beaucoup de personnes du domaine de la construction, s'inquiétaient du manque de fonds hypothécaires. Surtout pour les villes de notre envergure. Il semble que dans les grandes villes, et ce, dans une certaine mesure, les fonds étaient plus disponibles; puis s'il restait des fonds, on nous en faisait profiter.

Dans le cas de notre ville, le coût des terrains n'est pas un empêchement puisque nous pouvons fournir une parcelle de terrain à bâtir, pour \$900 à \$1,000, mais nous avons aussi perdu des hommes de métiers. Ils n'avaient plus de travail ici et devaient aller chercher ailleurs.

Je crois que l'échevin Matheson parlera de cette question en présentant son mémoire et donnera peut-être plus de détails à ce sujet, monsieur.

M. Brewin: J'aimerais vous poser une autre question sur ce même sujet. Estimez-vous qu'il devrait y avoir une plus grande collaboration dans ce domaine du logement dans les différents paliers de gouvernements?

M. Bailey: Oui, je le crois.

M. Brewin: Avez-vous eu suffisamment de collaboration dans le passé, ou croyez-vous que des améliorations pourraient être apportées en ce sens?

M. Bailey: Vous voulez parler, par exemple de la collaboration de la Société centrale d'hypothèques et de logement?

M. Brewin: Oui.

M. Bailey: Du point de vue municipal, nous nous sommes toujours bien entendus avec cet organisme. A titre de particulier, je n'ai aucun commentaire à faire.

M. Brewin: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'aimerais inviter, maintenant, le maire de Melville, à faire quelques commentaires. M. Dielschneider, voudriez-vous vous présenter au micro, s'il vous plaît, pour être entendu de tous?

[Text]

Mr. Peter J. Dielschneider (Mayor, City of Melville): Mr. Chairman, lady and gentlemen of the Committee, I am the Mayor of the City of Melville. We are Saskatchewan's smallest city. We boast a population of 5,600 people.

I do not apologize for not coming here with a written brief. As a matter of fact, I rather chide you members of the Committee for not having given us more adequate notice of your coming. I received a wire on Thursday advising that you would be here which did not give me or my Council adequate time to present a brief on such a momentous subject.

I feel I should say as well that I am a lawyer by profession, that I had to study constitutional law as one of the requirements for qualifying, and that I rather tremble at the name, Forsey. I feel that I am in the presence of authority and, for that reason, I hasten to say that I learned nothing and know nothing about constitutional law which is relevant to me and the local politics that I indulge in. As a matter of fact, I would have to say that any resemblance between the two is like comparing apples and bulldozers.

Some of the points which I feel ought to be made on an occasion such as this have already been made by Mayor Bailey. Fortunately, he was elected by acclamation and therefore, had time to prepare his brief. I am in the midst of a campaign for re-election and find that I have to spend my time on the hustings, which brings me to my second point.

I think you gentlemen should have some consideration for me in this regard because I do not believe that you would engage in constitutional conferences at the time when you were supposed to be on your hustings.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mayor Dielschneider: There are several points which must be made. The point of education. Broadly speaking, we, on our city association, speak of giving services to our people, so that we differentiate between services to people and services to property. I suppose in the field of services to people, we immediately speak of education, we speak of welfare, and this form of thing.

I am one of those who would insist that the cost of education is national; that it is, therefore, federal. But having made that point, I would immediately proceed to say that I also insist that the content of education is local.

I am against uniformity; I am against conformity. I do believe that we are the type of people, particularly in the West, who come from many backgrounds, who believe in various traditions, and I think the kind of education that we ought to have and to be engaged in should be such as to permit a reflection of that background. But again, when we speak of the cost: we are all Canadian who contribute to this richness of culture, and the cost should be borne by us all.

I think, gentlemen, that in the job you are now engaged in, of casting a new constitution, you would be doing a service to the people of my city if you recast the Constitution in such a way that you would lift from us, from our shoulders, 50 per cent of the taxation burden which we now bear in the cost of education which we must pay.

[Interpretation]

M. Peter J. Dielschneider (maire de Melville, Saskatchewan): Monsieur le président, mesdames et messieurs du comité, je suis maire de Melville. Nous sommes la ville la plus petite de Saskatchewan. Nous avons 5,600 habitants.

Je ne m'excuse pas de n'avoir pas de mémoire écrit. En fait, j'ai même taquiné les membres de votre Comité pour n'avoir pas été prévenu suffisamment tôt de votre arrivée. J'ai reçu un télégramme jeudi me disant que vous tiendriez une séance ici, ce qui ne nous a pas donné la possibilité à moi ou mon Conseil suffisamment de temps pour préparer un mémoire sur un sujet si important.

Je tiens à vous dire également que je suis juriste, que j'ai dû étudier la constitution canadienne comme discipline dans mes études, et que je me souviens du nom de M. Forsey. Je me sais en présence d'une autorité en la matière, pour cette raison, je dois dire que je considère n'avoir rien appris en droit constitutionnel qui se rapporte à la politique locale dont je m'occupe. En fait, je dois dire que toute ressemblance entre les deux, serait de comparer des pommes et des béliers mécaniques.

Certains points qui devraient être soulevés dans une occasion comme celle-ci, l'ont déjà été par le maire Bailey. Heureusement, il a été élu par acclamation et de ce fait, il a eu le temps de préparer un mémoire. Quant à moi, je suis en pleine campagne de réélection et je dois m'occuper de mes électeurs, ce qui m'amène au second point.

J'estime que vous, messieurs, devriez en tenir compte car je ne pense pas que vous vous occuperiez de conférences constitutionnelles au moment où vous feriez votre campagne électorale.

Des voix: Bravo.

M. Dielschneider: Il y a plusieurs remarques à formuler, néanmoins. A propos de l'instruction publique: en gros, notre association a parlé du service au public, sans établir une ligne de démarcation entre les services au public et les services concernant la propriété. Quand on parle de public, on pense immédiatement au bien-être, à la santé publique et à l'instruction publique.

J'insisterais, quant à moi, pour que les frais d'instruction publique qui sont d'ordre national, soient assumés par le fédéral. Mais, ceci dit, je m'empresse d'ajouter que j'insiste aussi pour que le contenu des programmes soit aussi fixé sur le plan local.

Je suis contre le conformisme; contre l'uniformité. Dans l'Ouest, nous venons tous de milieux différents, nous avons des traditions différentes et l'instruction que nous devons avoir, que nous pouvons obtenir, devrait tenir compte de ces différents milieux. Mais, une fois de plus, lorsqu'il s'agit des frais: nous sommes tous Canadiens, nous contribuons tous à la richesse de notre milieu culturel et les frais devraient être supportés par nous tous.

Mais, j'estime que dans le travail que vous faites maintenant, de refondre la Constitution, vous rendriez service à la population de ma ville en refondant la Constitution de façon à nous enlever la charge de 50 p. 100, courant les frais d'instruction publique que nous assumons maintenant.

[Texte]

Having made that point, I would proceed to the other general heading which I set for myself and say that we have to give service to property. So we have programs of street improvement, sidewalks, sewers, water and such-like. Here again, in speaking to this, I have to make the point that our city, as is Yorkton, is a member of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities. I have been mayor for six years and I have attended five of the conventions of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities.

I said I represent the smallest city, and when you compare my city with the city of Toronto, we lose all sense of proportion or significance. So that I shudder when the Association makes the point and in many respects, they have good reason to make it—to the federal government that we want direct representation: that we want an urban-federal relationship established via a Minister of Housing, and so on.

In studying the statistics which I think are relevant, and which I am told are relevant, they are such that it will come about within the next 20 years or so that 80 per cent of the population of Canada will be centred in Toronto, in Vancouver and in Montreal.

Now, gentlemen, if the Constitution is cast in such a way that these three cities will have a direct communication with Ottawa, how will the communication of my city directly with Ottawa compare? In this kind of an atmosphere, I would have to associate myself with the province and leave the *status quo* as it is now, because I think that I would be better represented by my province to whom I can speak now than I would in this new proposal. I think, as Westerners, and as a small city, we would be lost in this kind of a situation. So, this is the second point that I would like to make.

You were discussing a while ago the economics of all this and mention was made of the recession that we in the West now find ourselves in. I think the Constitution, if it was recast in some respect to permit a government to lift certain areas of the country while it is holding other areas of the country down via taxation legislation or monetary legislation, without being accused of being discriminatory.

You see, when it comes to taxation you, on the federal level, put us all in one barrel regardless of where we live—whether we live in the rich province of Ontario or in the city of Melville. You assume that we are all making the same kind of money and can pay the same kind of tax and so on.

What would be wrong to frame a constitution in such a manner that, when you have a recession in Saskatchewan, the interest rate that we pay for our loans for housing could be dropped to 5 per cent while the interest rate for that same kind of housing might well be 10 per cent in Ontario?

Or the incentives for industrial development—spread it across the country. I shudder at the thought when somebody says that two-thirds of the population will necessarily live in Montreal and in Vancouver and in Toronto. This, in part, is being legislated to us by the Constitution under which we now operate, if you cannot give us a fair break out here in getting some of the industrial advantage which properly belongs to Canada. There are things which we can do in Saskatchewan just as well as you can do them in Ontario if we were given the opportunity and

[Interprétation]

Ceci dit, j'en viens à l'autre sujet: nous devons nous occuper de la propriété. Nous avons des projets d'améliorations de rues, trottoirs, égouts, aqueduc, etc. Encore une fois je tiens à vous dire que notre ville tout comme Yorkton fait partie de la Fédération canadienne des maires et municipalités. Je suis maire depuis 6 ans, j'ai assisté à deux des congrès de la Société.

J'ai dit que je représentais la plus petite des municipalités, et quand on fait une comparaison entre ma municipalité et celle de Toronto on perd tout sens des proportions et toute signification. De sorte que je tremble quand l'association à bon escient a déclaré au gouvernement fédéral à plusieurs reprises que nous voulons une représentation directe: que nous voulons une relation municipalité-gouvernement par le truchement d'un ministre du Logement, etc.

En examinant les données statistiques, que je crois être pertinentes, et qu'on me dit être pertinentes, il est dit que 80 p. 100 de la population vivra à Toronto, Vancouver et Montréal.

Or, messieurs, si la Constitution est faite en sorte que ces trois grandes villes ont une communication directe, comment la communication de ma ville directement avec Ottawa s'y comparera-t-elle? Dans un problème semblable, je devrais m'associer à la province et laisser le statu quo continuer à subsister, car je crois que je serais mieux représenté par ma province à laquelle je peux m'adresser maintenant que je ne pourrais l'être dans cette nouvelle optique. En tant que gens de l'Ouest et habitants d'une petite ville, nous serions perdus dans une situation semblable. C'était le deuxième sujet que je voulais aborder.

Vous parliez, tout à l'heure, des données économiques et on a mentionné la récession à laquelle nous faisons face dans l'Ouest du Canada. Je crois qu'on devrait refondre la Constitution pour permettre qu'un gouvernement puisse promouvoir certaines régions économiques du pays tout en maintenant l'activité économique en veilleuse dans certaines autres régions, par des législations sur les taxes et les budgets, sans être accusés de discrimination.

Quand il s'agit d'imposition, le gouvernement fédéral nous met tous dans le même sac qu'on vive dans la riche province d'Ontario ou à Melville. Vous supposez qu'on gagne tous le même salaire et qu'on peut payer les mêmes impôts, etc.

Mais, en rédigeant une Constitution reflétant cette idée, et lorsque il existe une récession en Saskatchewan, pourquoi le taux d'intérêt hypothécaire ne pourrait-il pas être fixé à 5 p. 100 ici alors qu'il pourrait être de 10 p. 100 en Ontario?

Où alors, l'encouragement au développement industriel devrait se faire par tout le pays. Je tremble à l'idée que deux tiers de la population vivra nécessairement à Montréal, Vancouver et Toronto. Ceci, en partie, est légiféré sous la constitution, qui est la nôtre maintenant, s'il nous est impossible d'obtenir les bénéfices de l'industrie. Il y a des choses que l'on peut faire en Saskatchewan tout aussi bien qu'on peut les faire en Ontario, si on en a la possibilité et le milieu législatif qui le favorise et qui nous donne des avantages justes et équitables.

Je me sens quelque peu handicapé par le manque de préparation. Je serais très heureux de répondre à toutes les questions, monsieur le président.

[Text]

the kind of legislative background from which we can operate at an equal and a fair advantage.

I feel rather handicapped by the lack of preparation I would be happy to engage in some discussion if you would like, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mayor Dielschneider. Perhaps you would just sit down there. Mr. Forrestall and Mr. Hogarth wanted to ask questions. If they prefer to direct their questions to you, or to both you and Mayor Bailey, that will be fine with me.

Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: Mr. Chairman, mine was, in part, a supplementary; and the Mayor of Melville very clearly answered it in his very definite statement that he is against conformity and uniformity, in any way, shape or form, and that, I suspect, grows in some part out of the fear of federal involvement beyond an identifiable level that is acceptable to you.

I wonder, Mr. Chairman, if the Mayor of our host city tonight would share that view, or say whether or not he has as strong a view with respect to that point. My supplementary was simply to ask the Mayor whether or not he would comment on the proposition of direct injection of federal moneys into education, not only here in Saskatchewan but throughout Canada. Would he comment with respect to his own views, as a citizen of some repute and esteem?

Mayor Bailey: I would say, yes, that by all means, the injection of cash or any type of money from the federal level into the educational system of all the provinces is necessary.

Mr. Forrestall: Do you fear a loss, as the Mayor of your neighbouring city has indicated? Do you fear a conformity and—again, to use your words—a uniformity as a result of direct federal injection of funds into the educational system?

Mayor Bailey: No, I do not fear it. No.

Mr. Forrestall: That was my question. Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right.

Mr. Forrestall: And it was a supplementary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: I have a question for both mayors because I think both of them touched on it. I refer to page 4 of the City of Yorkton's brief in which it deals with incentive areas to assist industry. It says:

"How in the name of equality and fairness can one area having industry continue to receive Federal assistance, and those areas which have little or no industry receive nothing?"

You will pardon my lack of knowledge of geography but what industries would you suggest could be established in the Yorkton or Melville area compared to the vast industrial potential of the eastern part of Canada and even the West Coast? What industries could start?

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur Dielschneider. Vous devriez peut-être prendre place ici. MM. Forrestall, Hogarth veulent vous poser des questions. Ils peuvent s'adresser à vous ou au maire Bailey.

Monsieur Forrestall.

M. Forrestall: Monsieur le président, je voulais poser une question supplémentaire; et le maire de Melville y a répondu très clairement en se disant définitivement contre le conformisme et l'uniformité, quelle qu'elle soit, et ceci découle, en quelque sorte, de l'appréhension qu'il aurait de voir que le gouvernement fédéral s'engager au-delà d'un certain point acceptable.

Monsieur le président, je me demande si le maire de Yorkton a un point qu'il aimerait préciser à ce sujet? Ma question supplémentaire était de demander au maire de se prononcer sur l'idée d'une insertion de fonds fédéraux indirectement dans le domaine de l'éducation, pas uniquement en Saskatchewan, mais dans tout le Canada. Voudrait-il nous donner le point de vue de la population qu'il représente?

M. Bailey: Je dirais «oui». L'apport de l'argent du gouvernement fédéral dans l'éducation publique donnée par les provinces est nécessaire.

M. Forrestall: Comme le dit le maire de votre localité voisine, est-ce que vous avez peur de l'uniformité? L'uniformité qui résulterait de l'apport de fonds fédéraux dans le régime scolaire?

M. Bailey: Non. Je n'en ai pas peur. Non.

M. Forrestall: C'était là ma question, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Forrestall: Et c'était un supplément d'information.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. M. Hogarth?

M. Hogarth: Je m'adresse aux deux maires, car les deux ont abordé ce sujet. Je reviens à la page 4 du rapport du maire de Yorkton où il est question de l'aide plus grande... à apporter à l'industrie. Je cite:

Comment au nom de l'égalité et de la justice une région industrialisée peut-elle continuer à recevoir l'aide fédérale alors que les régions non industrialisées ne reçoivent rien.

Vous excuserez mon manque de connaissances en géographie, mais comparé aux vastes possibilités industrielles de l'Est du Canada, quelles industries pourraient s'implanter à Yorkton ou à Melville? Vous êtes très loin des débouchés; vous habitez une région agricole. Comment

[Texte]

You are a long way from markets; you have an agricultural region. How could Yorkton, if we gave any amount of federal assistance to the commencement of an industry, other than a service industry...?

Mayor Dielschneider: May I answer that?

Mr. Hogarth: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mayor Dielschneider?

Mayor Dielschneider: Sir, when you pose the question that way, then immediately, you are putting us all on the spot and you are making us dream up things that ought to be.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is a habit of Mr. Hogarth's. He likes to be a devil's advocate.

Mayor Dielschneider: I see.

An hon. Member: He is a lawyer, too.

Mr. Hogarth: I do not know any constitutional law, either.

Mayor Dielschneider: If we perhaps look back somewhat: I grew up on a farm in this province and I remember the days on my father's farm, and the plough that he used to break up his land had on it the sign, "Made in Peoria, Illinois". I also recall that, in 1947, I rode a combne through Texas, Kansas and Colorado made by the Massey-Harris Company Limited in Ontario, a Canadian name. What is the lesson that I draw from it?

I think in part it could be said that we had American machinery coming into Saskatchewan to develop the agricultural industry and, in fact, developed it to the point where we were able to, as a nation, stand on our own feet and make machinery which eventually went down to the States to help them out when they were in trouble after the war.

Having made this example, I feel I could argue just as well that this example would hold true as between Ontario and Saskatchewan. Here, in the city of Yorkton, we have now the Morris Roweeeder Company that has struggled along and is building farm machinery against eastern competition. I see no reason at all why Ontario should make any kind of farm machinery or receive any kind of subsidy or any kind of tariff protection in the making of this sort of a thing.

Yet, over the years, this has been exactly the situation that we have had to work against. We have not only been removed transportation-wise, for which, incidentally, we have paid very dearly and are paying dearly every day, but you remove these things. You speak of what we can do. Give us a chance and let us see what we can do.

Mr. Hogarth: With respect, sir, you want a great deal more than a chance. You want a chance and an awful lot of money, too.

Mayor Dielschneider: I want as much as the East has.

Mr. Hogarth: Yes, but the point is this. You could not honestly suggest that, in this area of Yorkton-Melville, in this part of Saskatchewan, considering its relative access to steel mills, its relative access to labour, its relative

[Interprétation]

Yorkton, par exemple, si on accordait énormément de fonds du trésor fédéral, à une industrie autre qu'une industrie...

M. Dielschneider: Puis-je répondre à cette question.

M. Hogarth: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Dielschneider?

M. Dielschneider: En posant la question de cette façon, vous nous faites immédiatement rêver à ce qui devrait être.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est une habitude de M. Hogarth. Il aime se faire l'avocat du diable.

M. Dielschneider: Je vois.

Une voix: Il est aussi avocat.

M. Hogarth: Je ne connais pas la loi constitutionnelle.

M. Dielschneider: Revenons en arrière. J'ai été élevé dans une ferme de la province et je me souviens des jours passés dans la ferme de mon père, et que la charrue qu'il employait portait la marque «Fait à Peoria, Illinois». Je me souviens aussi qu'en 1947, j'ai conduit une moissonneuse-batteuse, à travers le Texas, Kansas et le Colorado, fabriquée par Massey-Ferguson en Ontario, un nom canadien. Quelle est la leçon que j'en ai tirée? Nous avions des machines américaines en Saskatchewan, dans l'industrie agricole et, en fait, nous l'avons développée au point où nous sommes, en tant que nation devenus automobiles et nous avons fini par fabriquer nous-mêmes des machines pour les dépanner après la guerre, car ils n'avaient pas les leurs.

Cet exemple donné, je peux tout aussi bien prétendre que ceci vaut pour l'Ontario et la Saskatchewan. A Yorkton, nous avons la compagnie *Morris Rodweeder* qui construit des machines aratoires subissant la concurrence de l'est du pays. Je ne vois pas pourquoi l'Ontario seulement devrait fabriquer des machines agricoles ou recevoir des subventions ou de la protection tarifaire pour ce faire.

Et pourtant durant des années c'est exactement la situation à laquelle nous avons dû faire face. Non seulement nous avons souffert des frais de transport, qui nous coûtent beaucoup plus tous les jours, de sorte qu'il faut tenir compte de tous ces détails. Vous nous demandez ce que nous pouvons faire. Donnez-nous la possibilité, et nous verrons ce que nous pouvons faire.

M. Hogarth: En toute déférence, monsieur vous voulez des possibilités et beaucoup d'argent.

M. Dielschneider: Je veux les mêmes possibilités qu'a l'est du pays.

M. Hogarth: Voici. Vous ne pouvez prétendre que dans cette région de Yorkton et Melville... considérant l'accès facile aux aciéries, à la main d'œuvre spécialisée, pour produire des machines agricoles en quantité, que le gou-

[Text]

access to all the skills that are necessary to produce farm machinery in quantity, the federal government should establish a farm machinery industry in competition with the one which already exists, and at the same time relieve any tariff barriers on incoming machinery?

Mayor Dielschneider: Maybe I did not make the point clearly enough.

Mr. Hogarth: Everybody would go broke on that basis.

Mayor Dielschneider: Maybe at this point in time and development at this point of history, you should not start transposing an industry from Ontario to here. That could be part of another debate, and it may very well be true that this ought to be done.

But for now, all I am saying is that you remove some of the barriers and give us some of the incentives to develop some industry here. At the moment, simply because Ontario has one industry, the feeling in Canada is that they should have them all. For example, if, in the past three years, you had had a constitution which would have permitted lending at 10 per cent in Ontario and at 5 per cent in Saskatchewan, I will tell you that we would have developed a lot of industry in Saskatchewan.

Mr. Hogarth: How can you develop industry when the natural resources are not here to support it? You would have to bring in your raw steel. It is like saying that because British Columbia has a fishery, Saskatchewan should have a saltwater fishery, too. It becomes a little absurd. I do not understand how you can possibly suggest that heavy industrial strength can be created in an area where the natural resources are not available to build it up.

Mayor Dielschneider: The point that might well be made there is that it may be cheaper to transport raw steel to some point in the middle of the Prairie Provinces rather than to bring in the finished product which is more costly to transport. I think you could begin to sort out the economics right there, if it is economics that you want to argue.

Mr. Hogarth: Considering the rather unpleasant experience which the Premier of this province recently had with the CPR and potash, I doubt that you could transport steel very cheaply either?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would Mayor Bailey care to make any comments on this question?

Mayor Bailey: No, I think Mayor Dielschneider is handling it very well.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): So do I.

Mayor Dielschneider: We have very, very strong feelings on this point. We are becoming a depopulated province. We are sending professional people to Ontario whom we are educating in the schools that the lady back there was talking about a moment ago. We are sending all kinds of people down there because that is where the action is. Unless the Constitution of the country is rewritten to the point where some of this disparity will be

[Interpretation]

vement fédéral devrait établir... des usines de machines agricoles... qui entreraient en compétition avec celles déjà existantes, tout en abolissant les barrières tarifaires sur les machineries importées?

M. Dielschneider: Peut-être n'ai-je pas été assez clair?

M. Hogarth: Tout le monde se ruinerait!

M. Dielschneider: A l'heure actuelle, à cette étape de l'évolution, nous ne devrions pas déplacer une fabrique de l'Ontario à Melville. Ceci pourrait faire partie d'un autre débat, et il se pourrait que cela doive se faire.

Mais, pour l'instant, je crois il faudrait supprimer certains des obstacles et nous donner certains encouragements pour créer des industries. A l'heure actuelle, tout simplement parce que l'Ontario a une industrie, on a le sentiment au Canada, que l'Ontario devrait les avoir toutes. Si depuis les trois dernières années, la Constitution avait permis des emprunts... à 10 p. 100 en Ontario et à 5 p. 100 en Saskatchewan beaucoup d'industries se seraient implantées, en Saskatchewan.

M. Hogarth: Comment pouvez-vous développer l'industrie quand les ressources naturelles ne s'y trouvent pas? Il nous faudrait importer notre acier brut. Autant dire que si la Colombie-britannique a des pêcheries, la Saskatchewan devrait aussi en avoir. C'est absurde: je ne vois pas comment vous pouvez penser qu'on peut établir une puissance industrielle dans un région où les ressources naturelles n'existent pas.

M. Dielschneider: Je vous répondrai tout simplement qu'il est peut-être meilleur marché de transporter de l'acier brut à de certains endroits des Prairies, que d'y amener des produits finis qui sont plus dispendieux à transporter. Il faut commencer à tenir compte des faits économiques si c'est de cela donc vous voulez discuter.

M. Hogarth: Étant donné l'expérience assez désagréable que le premier ministre de cette province a eue avec le CP au sujet du transport de la potasse, croyez-vous que vous pourriez transporter de l'acier à bon marché?

Le coprésident (M. MacGuigan): M. le maire Bailey voudrait-il apporter des commentaires sur ce point?

M. Bailey: Non, je crois que M. le maire Dielschneider s'en tire très bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Moi aussi.

M. Dielschneider: Nos sentiments sont très vifs à ce sujet. Nous sommes en train de devenir une province dépeuplée. Nos élites formées ici, celles dont cette dame parlait tout à l'heure, s'en vont en Ontario parce que ça bouge par là. Si la constitution pouvait être refondue afin de supprimer cet état de chose, cela nous aiderait beaucoup.

[Texte]

lifted, then of course, we may as well move right now if we want to get to where the action is and to get in there on the ground floor along with you Easterners.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would now like to invite other comments from the floor. I see there is still one other gentleman who would like to comment and I would ask him to come up here where Mayor Dielschneider is. I think we will just leave the microphone here. These are people who are not presenting briefs. Those who are going to present briefs to us from up here can do so later. Would you just give us your name please when you come to the microphone?

Mr. C. Chernenkoff (Melville, Saskatchewan): Just to somehow try to reinforce what Mr. Dielschneider has said to you, Mr. Hogarth mentioned of how do we intend to develop industry over here. I must say that we have a tremendous amount of potash over here. We sometimes wonder, when the East can spend so much money on things like the *Bonaventure*, why they could not spend a little money for us to develop our processing system right here in Saskatchewan to create employment and consequently develop our province.

Mr. Dielschneider mentioned farm machinery being manufactured in the East, and all of its being sold in the West, but none of the tax money that the eastern manufacturers pay into the coffers of the federal government comes back to us. They have earned it in this area by selling their machinery here, but none of that revenue has come back to us in Saskatchewan to foot our bills in the combination of this machinery. We are discriminated against by freight rates, I think, and in other areas.

Then I think a very important part of the constitutional principle that has not been mentioned here so far is the Indian and Métis situation. We do not feel that the federal government has carried its weight in doing its share to see that these people live a more productive and a more useful life, not only for our benefit but for their own benefit as well. I really feel very strongly about this. I have made some hurried notes.

Of course the welfare costs, as you know, all fall to the province over here, and a great deal of expenses fall to the province and to local governments which really should be federal responsibility.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. Yes? Are you not presenting a brief later?

Mr. A. G. Kuziak: I will later on, but I want to touch on the brief that was presented by the City of Yorkton.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right, fair enough.

Mr. Kuziak: I have in the past taken a very strong stand as far as increased educational costs are concerned. I believe that over the past five to ten years a good portion of educational costs have been skyrocketing because of skyrocketing prices. I have taken the attitude at conventions that I believe the federal government should contribute to the cost of education at least to the amount of the increase in costs because local governments, both rural and municipal are helpless in controlling costs. I believe that you people have the power, you

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): J'inviterais d'autres gens à prendre la parole. Ceux qui ont à présenter des mémoires le feront plus tard. Pouvez-vous venir au microphone et nous dire votre nom, monsieur.

M. Chernenkoff (Melville, Saskatchewan): Je voudrais simplement appuyer ce qu'on a dit tout à l'heure. M. Hogarth, comment pensez-vous créer de nouvelles industries ici? Nous avons énormément de potasse ici. On se demande quelquefois en voyant l'Est dépenser tant d'argent sur des choses comme le *Bonaventure*, pourquoi elle ne pourrait pas nous faire profiter un peu de cet argent pour créer des usines de transformation. Ceci remédierait un peu au chômage et aiderait à développer l'activité économique de notre province. M. Dielschneider a parlé des machines agricoles fabriquées dans l'Est. Elles sont toutes vendues dans l'Ouest, mais rien des taxes et des impôts payés par ces fabriques au Trésor Fédéral ne nous est retransféré alors que cet argent a été gagné ici puisqu'on a vendu ces machines ici. Nous avons des frais à payer. Nous sommes l'objet d'une discrimination pour les taux ferroviaires et aussi dans d'autres domaines.

Un point très important du principe constitutionnel n'a pas été soulevé ici et c'est la situation des Indiens et des Métis. Nous pensons que le Gouvernement n'a pas fait le nécessaire pour assurer à cette partie de la population un genre de vie plus profitable et plus utile, ceci pas seulement pour notre bien mais pour le leur. J'ai une très forte opinion à ce sujet. J'ai pris quelques notes rapidement.

Naturellement les frais de la sécurité sociale retombent, comme vous le savez, à la charge de la province, et une grande partie des dépenses retombent sur les provinces alors qu'en réalité ils devraient être pris en charge par le gouvernement fédéral.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Ne présentez-vous pas un mémoire plus tard?

M. A. G. Kuziak: Plus tard, mais je voudrais parler du mémoire présenté par la ville d'Yorkton.

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien.

M. Kuziak: J'ai toujours parlé jusqu'à aujourd'hui de l'augmentation des frais d'instruction. Ces cinq ou dix dernières années, une bonne partie de ces frais ont augmenté énormément à cause de l'augmentation des prix. J'estime que le gouvernement fédéral devrait contribuer à payer ces frais, du moins leur augmentation parce qu'aucun gouvernement, ni rural ni municipal ne peut contrôler les prix. Vous avez le pouvoir—ou devriez l'avoir—de contrôler les prix et si vous n'assumez pas cette responsabilité, vous devriez alors aider les commissions

[Text]

should have the power in the Constitution, to control costs. If you do not take the responsibility then I believe that you should assist local government boards to meet this particular increased cost. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think we have four more briefs after this one to hear, and if we indulge in dialogues with every witness we just will not be able to complete this this evening. I see there are several others who want to come forward. May I invite another person to come up. Yes. May we have your name, please sir?

Mr. D. Phillips: I am a member of the school board. I would like to tell you a story of the school because it has been mentioned, and the costs of operating it, the responsibility. I might say that I was a member of the board through the planning of the school, the building of the school, and now in its operation.

When we planned the school we were told that there would be substantial federal and provincial grants for its building. We have no complaint on that. The grants were good, but the building of the school was just part of it.

We were also told that there would be substantial federal grants available for its operation. Now I believe that at one time there were, but as soon as we got this school into operation those grants were withdrawn as such. Now we have to operate a \$5 million school on the same relative amount of money that we operated a small collegiate on before. I certainly believe that it is a comprehensive school, it costs much more to operate than an ordinary academic school does, as everyone knows. I do not know why the federal government withdrew this support which was earmarked for comprehensive schools. I do know that you turned a certain amount of money over to the provincial governments and told them to spend it in education. Previously it was earmarked for comprehensive schools and I believe that that should be reinstated.

I make the point again that I think that this kind of help should be forthcoming because the students educated in this school, especially in a comprehensive program, do not stay in this area; they do not stay in this province, so they become a part of Canada. I believe that Canada is benefiting from the education that is provided here in this type of school and certainly the whole of the population.

An hon. Member: Mr. Chairman, may I ask a question?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): As I say, I do not think we can have questions at this point. Perhaps on your behalf I can just ask Mr. Phillips what he means by a comprehensive school.

Mr. Phillips: A vocational school.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): A vocational school. Do you have an academic program too?

Mr. Phillips: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You have a total package?

Mr. Phillips: Once again, when they were operating the academic program the local taxpayers supported it to the

[Interpretation]

scolaires locales à faire face à cette augmentation constante.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous avons encore quatre mémoires à entendre. Si nous engageons le dialogue avec chaque témoin nous ne pourrions jamais finir ce soir. Je constate que d'autres veulent se faire entendre. Puis-je en inviter un? Votre nom, monsieur?

M. D. Phillips: Je suis commissaire d'école. J'aimerais vous raconter un fait à propos de l'école parce que son coût d'opération a été mentionné. Je pourrais dire que j'ai aidé aux plans, à l'érection ainsi qu'à son opération.

Lorsque nous avons fait les plans de l'école, on nous a laissés entendre que nous bénéficierions de subsides provinciaux et fédéraux pour la construction. Jusque-là aucun problème.

De plus, on nous avait dit que nous pourrions profiter d'autres subsides pour l'opération de l'école. Ces subsides ont dû exister à un certain moment. Mais comme nous allions les demander, ils nous furent refusés. Nous avons donc maintenant un complexe scolaire de 5 millions de dollars que nous sommes obligés d'administrer sur la base de notre ancienne petite école. Tout le monde sait qu'une école avant-gardiste a un budget plus élevé qu'une école à degré universitaire. J'ignore pourquoi le gouvernement fédéral a retiré son aide à propos des écoles avant-gardistes. Je sais que vous avez donné un certain montant d'argent aux gouvernements provinciaux pour l'éducation. Je pense que le programme pour les écoles avant-gardistes devrait être de nouveau en vigueur.

J'insiste encore sur le fait que cette aide devrait être accordée parce que les étudiants, profitant de notre programme, ne demeurent pas dans la province. Ils sont donc sous l'égide fédérale. Non seulement le Canada mais aussi toute la population profite du genre d'éducation offerte dans notre école.

Une voix: Monsieur le président, puis-je poser une question?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne crois pas que nous puissions traiter de cette question en ce moment mais nous pourrions peut-être en votre nom demander à M. Phillips ce qu'il entend par école avant-gardiste.

M. Phillips: Une école professionnelle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous un programme académique?

M. Phillips: Oui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez donc un programme complet?

M. Phillips: Oui, nous avons un programme complet. Lorsque nous opérons l'ancien programme académique,

[Texte]

tune of about 45 per cent of the costs. Now with the same relative amount of money poured into it we are supporting the local school except for about 31 per cent of the cost; this is the difference. If this had been known before, this school would not have been built.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other comments from the floor? Mr. McQuaid wants to ask an additional question of the witness.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, coming as I do from the poorest area of Canada—and I might say that you people in Saskatchewan do not know what poverty is until you come down to the Maritime Provinces—I can appreciate the difficulty under which you are working. One thing that has always bothered me, and I would like to get the opinion particularly of the mayors on it tonight—one thing that has always bothered me is that under our present Constitution the federal government is immune from provincial legislation. For example, your province cannot pass a law that federal government properties, federal government holdings should be subject to municipal taxation. For the information of us who will have to report back on suggested changes in the Constitution I wonder whether you would recommend that it be written into the Constitution that the federal government be subject to provincial legislation which would, I think, result in the federal government's being taxed. It always seems unfortunate to me that the federal government can move into a community, can build very expensive buildings, but not be obliged to contribute anything to the treasury of the town or municipality in which they operate. Would it be any help to the municipalities and to the towns and to the cities if in our Constitution we had a provision whereby the federal government would be subject to provincial taxation, to provincial laws and thereby be subject to taxation?

Mayor Bailey: Are you aware that we get a grant in lieu of taxes on these buildings?

Mr. McQuaid: That is right.

Mayor Bailey: It is fairly close to the current tax rate of the community on these buildings.

Mr. McQuaid: You do much better in Saskatchewan than we in the Maritime Provinces, if that is the situation.

Mayor Bailey: I am aware that they just had a gentleman in a few months back re-assessing all the buildings and taking into consideration buildings close at hand and comparing tax roll notices. They brought their existing public works buildings in line.

Mr. McQuaid: You do not feel then that it would be any relief to the municipalities or to the towns and cities in the Province of Saskatchewan if they had the right to tax federal government properties?

Mayor Bailey: I really do not think so as long as they are prepared to pay their share through this method of grants in lieu of taxes equal to what the local taxpayer is paying.

Mr. McQuaid: That is all, Mr. Chairman.

[Interprétation]

les payeurs de taxes ont réussi à payer 45 p. 100 des coûts. Maintenant, avec le même montant d'argent nous avons, pour l'école locale, un déficit de 31 p. 100 à combler. Voilà la différence. Si on avait su cela avant, l'école n'aurait jamais été construite.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres remarques à faire dans l'assistance? M. McQuaid voudrait poser encore une question au témoin.

M. McQuaid: Monsieur le président, comme je viens de la région la plus pauvre du Canada, et je pourrais dire que vous, dans la Saskatchewan, vous ne savez pas ce qu'est la pauvreté tant que vous n'êtes pas venus dans les provinces maritimes, je comprends vos difficultés. Une chose m'a toujours tracassé et je voudrais avoir l'opinion des maires sur ce sujet, ce soir, est que dans notre constitution actuelle, le gouvernement fédéral est pour ainsi dire «immunisé» contre toute législation provinciale. Par exemple, votre province n'est pas dotée d'une loi déclarant que les propriétés fédérales devraient être sujettes à des impôts municipaux. Pour ceux d'entre nous qui devront faire un rapport en rentrant à Ottawa, j'aimerais que vous recommandiez que l'on inscrive dans la Constitution que le gouvernement fédéral soit soumis aux lois provinciales qui permettraient de taxer les propriétés fédérales. Il est déplorable que le gouvernement fédéral puisse construire dans une communauté des constructions très coûteuses sans devoir pour autant participer aux frais du Trésor de la municipalité en question. Ce serait une aide pour les municipalités... si dans notre constitution nous avions une disposition prévoyant que le gouvernement fédéral serait sujet aux lois fiscales des provinces et par le fait même, sujet à l'impôt.

M. Bailey: Vous n'ignorez pas que nous obtenons une subvention pour ces constructions au lieu de taxes?

M. McQuaid: C'est juste.

M. Bailey: C'est très près du taux actuel d'imposition sur ces édifices.

M. McQuaid: Si c'est la situation, vous êtes privilégiés en Saskatchewan, par rapport aux Maritimes.

M. Bailey: Il y a quelques mois nous avons réévalué les prix de toutes les constructions et envisagé surtout des constructions qu'on pouvait examiner en comparant les listes du rôle d'évaluation.

M. McQuaid: N'estimez-vous pas que ce serait une aide pour les municipalités de la Saskatchewan si elles avaient le droit d'imposer les propriétés gouvernementales?

M. Bailey: Non, je ne pense pas, tant qu'il seront prêts à payer leur part par des subventions égales aux taxes que nous payons.

M. McQuaid: C'est tout, monsieur le président.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you have any final statement you would like to make? I invite Mayor Bailey to say a few concluding words if he has any.

Mayor Bailey: I was going to open this matter of industry up again with Mr. Hogarth, but I do not want to prolong the meeting.

One thing that does concern me, as Mayor Dielschneider brought out, was the matter of the three large centres as designated in the future. I just wonder why the federal government encourages these centres to grow, when they have to spend millions of dollars to fight all the cancerous things that go on through the growth of these cities, such as pollution, increased roads, and everything else. I wonder why the immigration policy is not somehow geared to try to get the people to move right across Canada and settle all across Canada. Then our cities can thrive and then we can create these industries and growth from within them.

Mr. Hogarth: My comment is that as one member of the Liberal Party in the government, I find that the government is not encouraging the big centres to grow. I find that the government is not encouraging the big centres to grow. The problems in the large urban centres, with the greatest respect, are not being attended to from the federal level in my humble opinion. Emblematic was Mr. Hellyer's departure from the Cabinet a year or so ago.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I suspect this aspect of the discussion is one that could go on for quite a long time, especially with two such worthy antagonists as Mr. Hogarth and your good Mayor. I would like on behalf of the Committee to thank Mayor Bailey very much for his presentation to us.

I would invite Mr. Matheson to come forward. While he is coming forward I would just like to raise with the Committee a question that has been in my mind since Mr. Phillips' comment. Personally I am not aware of any federal government program which has ever supported education. I just wonder whether any of you are familiar with this kind of program. Mr. Dinsdale?

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, this was under the vocational and technical school program where in addition to the capital grants the federal government participated directly in operating costs. This was changed in 1964-1965 whereby they only rent space through provincial governments and it is the provincial governments that provide the actual operating funds.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Dinsdale. This then would not come directly under education which is the provincial aspect but under vocational assistance. This being a combined school would be in the vocational aspect, its assistance would have been provincial.

Mr. Dinsdale: The federal government took issue with this direct participation of the federal government in operating costs of the school. It resulted from the change of government Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our next witness is Mr. Don F. Matheson, an Alderman of the City of Yorkton. Mr. Matheson.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): J'inviterais le maire M. Bailey à prononcer quelques mots pour conclure la discussion.

M. Bailey: J'aurais voulu encore parler de la question des industries avec M. Hogarth et je ne voudrais pas prolonger encore la séance.

Une chose qui me concerne, c'est la question des trois grands centres que l'on prévoit pour l'avenir. Je me demande pourquoi le gouvernement fédéral encourage la croissance de ces centres, car il doit dépenser des millions pour combattre des fléaux qui proviennent de la croissance de ces cités. Comme par exemple la pollution et le développement routier. Et je me demande pourquoi on n'invite pas les gens à émigrer dans tout le Canada et à s'y installer. Nos cités pourraient alors grandir et nous pourrions aider à la reprise de l'industrie et à notre croissance aussi.

M. Hogarth: En tant que député libéral au sein du gouvernement, je trouve que le Gouvernement n'encourage pas tellement la croissance des grands centres. Je le répète le Gouvernement n'encourage pas la croissance des grands centres. Les problèmes dans les grands centres urbains, à mon humble avis, ne sont pas traités au niveau fédéral. Le départ de M. Hellyer du cabinet il y a quelques temps en est un exemple symbolique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que nous ne pouvons pas continuer à discuter car nous en aurions encore pour longtemps. Je voudrais au nom du Comité remercier le maire Bailey de son mémoire.

J'inviterais maintenant M. Matheson à se présenter et je voudrais soulever une question que j'ai en tête depuis le commentaire de M. Phillips. Personnellement, je ne connais aucun programme fédéral sur l'éducation. Je ne sais pas si quelqu'un d'entre vous serait au courant. M. Dinsdale?

M. Dinsdale: En vertu du programme de recyclage des écoles techniques et professionnelles, le gouvernement fédéral était censé participer directement aux coûts opérationnels. Cela fut changé en 1964-1965 et c'est maintenant le gouvernement provincial qui assure les fonds pour le fonctionnement des écoles.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Dinsdale.

Les fonds ne viendraient donc pas du gouvernement provincial pour l'éducation mais plutôt pour l'aide professionnelle. Étant une école combinée, elle devrait recevoir de l'aide de la deuxième façon.

M. Dinsdale: Le gouvernement fédéral est allé de l'avant et a participé directement aux coûts opérationnels de cette école. Il en est résulté un changement de gouvernement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Notre prochain orateur est M. Don F. Matheson, un échevin de Yorkton.

[Texte]

Mr. Don F. Matheson (Alderman, City of Yorkton): Good evening, ladies and gentlemen. I, too, would like to welcome you to the City of Yorkton as Deputy Mayor. I would like to point out though that I am not speaking tonight as a member of the City Council. I am speaking to you tonight as an individual and as a businessman. I think perhaps this is more important to our own local citizens because I would just like to say that I support the city brief that has been presented, as a city brief, and the brief that I am presenting now I have prepared on my own.

I might just add one comment before I go head. I built the school and I know the costs and I know that the local share of that school was \$900,000, but the annual operating cost of that school is something in the order of half a million dollars. So the over-all picture of the capital costs is not a problem, it is the annual operating costs that is the problem. I think if you delve into it this is what you will find.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen of the Special Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada. I propose tonight to speak to you about the economic situation in Western Canada, Saskatchewan, and especially in the Yorkton area. I expect that most of your submissions will deal with specific item such as human rights, constitutional reform and education problems. There is an old saying. "Man cannot live by bread alone", but he cannot live at all if he does not have bread, our economic outlook in this area is bleak.

Perhaps we should refer briefly to the broader situation in Western Canada and the Province of Saskatchewan. Agriculture is still the major economic factor in the prairie economy. The Economic Council of Canada reports that the agricultural picture will not improve markedly over the next few years. The cost of living has nearly doubled in the last 25 years, but we are getting less for our products today than we did then. The costs of labour, machinery, and equipment have risen substantially. Our markets depend today on poor crops in other parts of the world. I would note that this year's international wheat crop was down about 25 per cent, so that is why we are selling our wheat and that is why we have this short spurt of financial improvement. We must, therefore, depend on other industries to improve our economic position.

The other important elements in the Prairie economy are potash, oil, gas, pulp, and mining. Potash has had its setbacks. Our Premier worked out a quota arrangement with the Americans when it looked almost certain that we would be faced with an embargo. The world sales of potash are down considerably from forecasts so that most plants are operating at less than half their potential production. Also, now that the construction boom in potash is over, this industry is not the major employer that it was. Locally we have felt this quite heavily because the largest potash mine in the world is just 55 miles away from us and a great many of the local people were employed there. A small group is employed there now, something in the order of 600 people as against probably 1,200 in the construction group and almost 1,200 when they were at full capacity.

The oil development is suffering from the American embargo. This will probably hold up development of

[Interprétation]

M. Don F. Matheson: Mesdames, messieurs. Je voudrais également vous souhaiter la bienvenue dans la ville de Yorkton. J'aimerais vous signaler que je ne parle pas ce soir en tant que membre du Conseil Municipal, mais en tant que citoyen et homme d'affaires. Je pense que ce peut être très important pour nos citoyens parce que j'appuie le mémoire que la ville vient de présenter. Celui que je présente maintenant a été préparé à titre personnel.

Je voudrais auparavant ajouter une remarque. J'ai construit l'école et j'en connais le coût. Je sais de plus que l'apport de la ville fut de \$900,000 et le fonctionnement annuel de l'ordre d'un demi million de dollars. Les coûts de construction ne sont pas un problème, c'est plutôt le coût d'opération annuelle qui en est un.

Monsieur le président, mesdames, messieurs du Comité spécial du Sénat sur la Constitution du Canada. J'aimerais, ce soir, vous entretenir de la situation économique dans l'Ouest canadien, en Saskatchewan et surtout pour la région de Yorkton. Je m'attends à ce que la plupart de vos demandes soient à propos de points précis tels les droits de l'Homme, une réforme constitutionnelle et le problème de l'éducation. Il y a un vieux dicton qui dit «l'homme ne vit pas seulement de pain». Mais il ne vit pas du tout s'il n'a pas de pain. Nos perspectives économiques dans cette région ne sont pas brillantes.

Nous devrions peut-être dire un mot de la situation générale dans l'Ouest canadien et de la province de la Saskatchewan. L'agriculture reste le facteur économique principal de l'économie des Prairies. Le Conseil Économique du Canada déclare que le cas de l'agriculture ne s'améliorera pas d'ici quelques années. Le coût de la vie a presque doublé depuis 25 ans et pourtant nous obtenons moins pour nos produits que nous n'en obtenions auparavant. Notre marché économique dépend aujourd'hui de la productivité minimum des récoltes dans le reste du monde. Cette année, la récolte de blé internationale a diminué de 25 p. 100; c'est pour cette raison que nous vendons notre blé et que nous avons cette brève amélioration sur le plan financier. Nous devons alors dépendre d'autres industries pour améliorer notre position économique.

L'économie des Prairies compte sur d'autres ressources importantes: la potasse, le pétrole, le gaz, la pâte à papier, et les mines. La potasse a subi une baisse. Notre premier ministre a fait un arrangement avec les Américains lorsque nous avons fait face à un embargo. Les ventes mondiales de potasse ont baissé considérablement par rapport aux prévisions et la plupart des usines opèrent maintenant à un rythme moindre à la moitié de leur capacité. Maintenant que le boom de la production de la potasse est fini, cette industrie n'est plus le gros employeur qu'elle était autrefois. La plus grande mine de potasse du monde est à 55 milles d'ici: nous avons souffert de cette situation parce qu'un grand nombre d'employés locaux y travaillaient. Maintenant il n'y a qu'un petit nombre d'employés, environ 600 comparativement aux 2,400 avant.

Le pétrole fait présentement face à cet embargo américain; cela retardera probablement le développement des champs de pétrole des Prairies pendant quelques années. La Saskatchewan produit environ 20 pour cent des besoins du Canada en pétrole. L'industrie du gaz marche bien, mais lorsque la production de gaz est épuisée, en un

[Text]

Prairie oil fields for some years. Saskatchewan produces about 20 per cent of Canada's oil requirements. The gas industry is enjoying good sales, but once a gas field has been piped this industry operates with a small labour input. We still import about 40 per cent of our gas requirements. Our pulp industry consists of one pulp mill at Prince Albert, with the possible development of another at Meadow Lake. This appears to be a good stable industry, but it is limited to those areas with timber available to be harvested.

The mining industry appears to have a great future in northern Saskatchewan. With new roads being built into the remote areas of the north half of the province we feel that the next five years should show development of many previously inaccessible properties. Our local economic situation does not seem to benefit from any of the foregoing.

Perhaps some current statistics for the province are of interest. The most recent census of proposed business capital investment shows Saskatchewan as the only province with a decrease. This decrease amounts to approximately 15 per cent. The provincial population, too, is down some 20,000 people according to the latest estimates.

Our Yorkton city population has increased from 5,000 in 1940 to 15,000 in 1970. In the last two years it has decreased slightly. Predictions from the Columbia Report, the Izumi Arnott Report, and the McHale Hollaway Report, all economic and educational studies done in this area, indicate that the city population should increase at a fairly rapid rate, reaching approximately 20,000 people in the late 1970's. Obviously the economic conditions are adversely affecting the growth and development of our city.

• 2115

This came about, firstly, because our dependence on agriculture has tightened up our cash situation. Accounts receivable have come in slowly and the expendable income is down badly. We sat for almost six to eight months without a great deal of cash income coming in so that right now a lot of the money is being used to pay accounts of individuals that have mounted up.

Our company is in the construction business, lumber and concrete products. Since the city owns and develops nearly all the residential and commercial property, the sale of city lots is the barometer in our industry. For 13 months, from June 1969 to August 1970, the city did not sell one housing lot in Yorkton. For years, Yorkton has built 100 to 150 houses annually. At present, there are four houses under construction—I hope that does not disagree too much with the Mayor's note of three. Some of these involve rebuilding, so do not be upset—that is pretty slim business for two concrete plants, six lumber yards and twenty contractors. I could go on and point out the economic problems of other businesses such as garages and auto companies, farm machinery companies, and all those businesses associated with new development.

What has happened to the employees of these industries specifically associated with new development? Most of our skilled employees in the building sector have sought employment elsewhere: in British Columbia, Cal-

[Interpretation]

endroit, elle n'opère plus qu'avec une poignée d'hommes. Nous continuons à importer 40 p. 100 de nos besoins en gaz. L'industrie de la pâte à papier a une usine à Prince-Albert et peut-être bientôt une autre à Meadow Lake. Il semble que ce soit là une industrie stable, mais elle est limitée aux régions où il y a du bois de construction en suffisance.

L'industrie minière semble avoir des perspectives brillantes dans le nord de la Saskatchewan; avec de nouvelles routes en construction dans les régions éloignées du nord de la province, nous estimons que d'ici 5 ans on verra le développement de ces endroits inaccessibles. Notre situation économique ne me semble pas profiter de tout cela.

Il serait intéressant de voir les statistiques actuelles pour la province. L'enquête la plus récente montre que la Saskatchewan est la seule province où l'on constate une baisse de 15 p. 100 des investissements de capital. La population provinciale a aussi accusé une baisse d'environ 20,000 personnes si l'on en croit les derniers chiffres.

La population de la ville de Yorkton a augmenté de 5,000 à 15,000 habitants de 1940 à 1970. Depuis deux ans, elle a légèrement baissé. Le rapport Colombia, le rapport Izumi Arnott et le rapport McHale Hollaway, toutes des études faites dans cette région, indiquent que la population de la ville devrait augmenter assez rapidement, et atteindre à la fin des années 1970 le chiffre de 20,000 habitants. Il ne fait aucun doute que les conditions économiques affectent la croissance et le développement de notre ville.

Nous en sommes arrivés là, premièrement, parce que notre dépendance sur l'agriculture avait resserré nos liquidités. Les comptes à recevoir sont rentrés lentement et le revenu à long terme accuse une baisse marquée. Nous avons attendu de 6 à 8 mois sans recevoir tellement de comptant de sorte qu'actuellement une bonne partie de l'argent sert à payer les comptes des individus qui ont augmenté.

Notre société travaille dans le commerce de la construction, plus précisément dans le bois et le béton. Comme la ville est propriétaire et s'occupe de l'aménagement de presque toutes les propriétés résidentielles et commerciales, la vente des lots de la ville est le baromètre de notre industrie. Pendant 13 mois, de juin 1969 à août 1970, la ville n'a même pas vendu un lot à Yorkton. Pendant des années, Yorkton avait construit de 100 à 150 maisons par année. Actuellement, 4 maisons sont en construction. C'est un commerce assez maigre pour deux usines de bétons, 6 entrepôts de bois et 20 entrepreneurs. Je pourrais continuer et vous souligner les problèmes économiques d'autres commerces comme les garages et les sociétés d'automobiles, les sociétés de machine agricole et tous les commerces que touche la nouvelle expansion.

Qu'est-il arrivé aux employés des industries que touche la nouvelle expansion. La plupart de nos employés spécialisés dans le secteur de la construction se sont chargés

[Texte]

gary, Edmonton, and Winnipeg. They cannot afford to stay here and wait for a change. Can you believe that we are not even listed as a designated area? Why are we having these economic problems? How long will they last? How soon will they improve and to what extent will they change, or basically—what is our economic outlook?

The federal economic policies are set uniformly for all of Canada. In times of buoyancy we can get along fine. Whenever the economic strings are tightened because the major cities are racing their motors, we are one of the first places to be hit. The small cities such as ours, even in good times, suffer from reduced mortgage amounts and generally pay .25 of one per cent premium to attract money. Major money supply sources place as much money as they can in Toronto and Vancouver. If there is some left over, it goes to Winnipeg, Calgary, Edmonton and so on down the line. We are close to the end of this line.

For years, we have exported our money and little of it has returned. Our banks accept deposits locally and provide the operating capital for business. The remainder of the money is sent to head office where it is used in the larger cities. I think this is a key point. The insurance companies export our money and invest it elsewhere. The local pension funds are advised by their consultants to do the best for the employees by investing elsewhere. Even the City of Yorkton pension fund, which was used to buy city debentures in former years, now follows the recommendations of the investment consultants and buys 60 per cent of its portfolio in equity stock in the Toronto market. There are many instances of branch stores here whose sole purpose is to sell goods to our region but take the money out. The net economic effect is a drain on our local money supply.

Our young people and those who find themselves out of work in times like this, move to the bigger cities. I contend that these people do not move to the crowded, polluted, noisy cities by choice, but because they cannot exist here.

As I said, the Government of Canada sets the economic policies for Canada. Our country is large and varied in its physical and economic features. The weather at both Coast and in the Niagara Peninsula offers anywhere from nine to twelve months of outdoor opportunity. Here, on the Prairies, we have only six to eight months. As such, we have to spend more to weatherproof our houses, and it costs us more to heat them. Outdoor production of any sort drops radically during the cold months.

Transportation is expensive. Our freight rates for both raw materials and finished products are high. The potash company south of here trucks potash to the United States. You have probably heard of cases where it is cheaper to ship carloads from Toronto to Vancouver and back to Calgary than to ship direct to Calgary. We do not have a seaport so we are forced to live with high transportation rates. Our food costs index in Saskatchewan, reflecting the transportation costs, is the highest in Canada. With water transportation considered, you will often find that it costs more to ship to Saskatchewan from Eastern Canada than to any other place in Canada.

It is difficult for an entrepreneur to justify the establishment of an industry here, even though the product he is proposing is in demand. The cost of building and

[Interprétation]

d'un emploi ailleurs: en Colombie-Britannique, à Calgary, à Edmonton et à Winnipeg. Ils ne peuvent se permettre d'attendre. Croiriez-vous que nous ne sommes pas une région désignée? Pourquoi connaissons-nous ces problèmes économiques? Combien dureront-ils? Quand y aura-t-il amélioration et dans quelle mesure, ou, tout simplement, quelles sont nos perspectives économiques.

Les politiques économiques fédérales s'appliquent d'une façon uniforme à l'ensemble du Canada. Dans les périodes prospères, nous nous en tirons bien. Lorsque les cordons se resserrent, nous sommes un des premiers endroits à être touché. Les petites villes comme la nôtre, même pendant les bonnes périodes, souffrent d'une réduction des montants hypothécaires et paient généralement une prime d'un quart de 1 p. 100 pour attirer l'argent. Les grandes sources placent autant d'argent qu'elles le peuvent à Toronto et à Vancouver. S'il en reste, c'est Winnipeg, Calgary, Edmonton et ainsi de suite qui en hériteront. Nous sommes au bas de la liste.

Pendant des années nous avons exporté notre argent et seulement de très faibles sommes nous ont été retournées. Nos banques acceptent des dépôts sur place et assurent le capital de fonctionnement du commerce. Le reste de l'argent est envoyé au bureau principal où il est utilisé dans les grandes villes. Je crois que c'est un point important. Les sociétés d'assurance exportent notre argent et l'investissent ailleurs. Les conseillers des caisses locales de pension leur recommandent de faire le plus possible pour leurs employés en investissant ailleurs. Même la caisse de pension de la ville de Yorkton, qui servait à acheter des obligations non garanties de la ville il y a certaines années, suit maintenant les recommandations des conseillers en investissement et son portefeuille se compose dans une proportion de 60 p. 100 d'action du marché de Toronto. Il y a de nombreux cas de succursales dont le seul but est de vendre des marchandises dans notre région mais d'en retirer l'argent. Les répercussions économiques nettes sont une aspiration de notre argent local.

Nos jeunes gens et ceux qui se retrouvent sans emploi déménagent dans les grandes villes. Je soutiens que ces gens ne déménagent pas dans les villes populeuses, polluées et bruyantes et leur propre choix, mais parce qu'ils ne peuvent pas s'assurer une existence ici.

Comme je l'ai déjà dit, le gouvernement du Canada établit les politiques économiques pour l'ensemble du Canada. Notre pays est vaste et les aspects physiques et économiques sont variables. Le temps sur les deux côtes et dans la péninsule de Niagara offre de 9 à 12 mois d'activité extérieure. Ici, dans les prairies, nous n'en avons que de 6 à 8 mois. Ainsi, nous devons dépenser davantage pour protéger nos maisons contre les intempéries, et il nous en coûte plus pour les chauffer. La production à l'extérieur baisse d'une façon très importante durant les mois froids.

Le transport coûte cher. Nos tarifs de transport des matières brutes et des produits finis sont élevés. L'entreprise de potasse transporte son produit aux États-Unis. Vous avez probablement entendu parler de cas où il était plus économique d'envoyer des chargements de Toronto à Vancouver et ensuite à Calgary plutôt que de les envoyer directement à Calgary. Nous n'avons pas de port de mer et nous devons donc absorber les tarifs élevés de transport. L'indice du coût des aliments en Saskatchewan, par

[Text]

establishing is excessive and the problem of financing is often insurmountable.

Even with lower labour costs here, construction will cost more because the lumber and manufactured items such as plumbing, heating and electrical must be shipped long distances.

Perhaps I have arrived at the crux of my whole presentation when I mention labour costs. After all, how can the labourer, the tradesman, the wholesale employee and the retail employee be well paid if business is not prospering and healthy? I could have started my talk by saying that wages in our area are too low compared to the rest of Canada. I could have said that the solution to our problems was to increase all our wages. You can see that this approach is not possible if our economic conditions are such that business cannot survive and expand.

Our minimum wage is \$1.25 in most businesses and our construction labour wage starts at \$1.50. When you consider the seasonal nature of many of our industries, how can a man possibly make a living for himself and his family?

You can talk for hours about what kind of Canada we would like to have and how we would like to spend our money and our tax dollars, but if you do not provide a viable economic situation, regionally adapted to compensate for the differences that exist, then most of us are going to have to move to the cities and live with the many social problems of urbanization. The farmer will suffer even more because he will not see the development of western industries to supply his needs at a price that he can afford.

Frankly ladies and gentlemen I am afraid that all the arguments in favour of help for western industry will go unheeded because we are dealing with the self-centered areas of Ontario and Quebec where wages of five and six dollars an hour are common. There is little understanding of the West's problems in Eastern Canada, and I doubt that you people can dent the thick hide that insulates this in a nonpolitical sense in that this attitude seems to delay the eastern legislators from the western problems. I to cross all party lines.

You people understand the problems of a city. I would like to liken our situation to the problems of a city. Ontario is like the upper class or professions. Quebec, Alberta and British Columbia are like the middle classes. Saskatchewan and the Maritimes are like the unemployed. They are soon going to have to be subsidized and treated like the welfare recipients in the city. You know of the efforts that are being made to rehabilitate these people in your cities because of the drain on the economy and the waste of human resources. Think, too, of the disgruntled and hostile attitude that develops in such an area. You have already seen the signs of this from some of the agriculture groups in the province. Surely now is the time to tackle our economic problems before it is too late.

The changes that are necessary are urgent. They must include "on sight" studies of the problems. There must be regional financial programs with the assignment of sufficient money to make them work. I realize that some money is presently available, but the current situation demands that you have a large equity share, or you cannot get financing. Rates as high as 12 per cent are being charged for IDB money and an industry must have

[Interpretation]

suite des frais de transport, est le plus élevé au Canada. Pour ce qui est du transport maritime, vous verrez souvent qu'il en coûte plus cher d'expédier un produit de l'est du Canada en Saskatchewan qu'en tout autre endroit au Canada.

Il est difficile pour un entrepreneur de justifier l'établissement d'une industrie ici, bien que le produit qu'il propose soit en remande. Le coût de construction et d'établissement est excessif et le problème du financement est souvent insurmontable.

En dépit des coûts inférieurs de main-d'œuvre que nous connaissons ici, celui de la construction sera plus élevé que le bois et les produits fabriqués comme les articles de plomb, de chauffage et de matériel électrique doivent être expédiés sur de longues distances.

Peut-être en suis-je arrivé au cœur de toute ma présentation lorsque j'ai mentionné les coûts de la Main-d'œuvre. Après tout, comment le journalier, l'homme de métier, l'employé de grossiste et l'employé de détaillant peuvent-ils être bien rémunérés si le commerce n'est pas prospère et sain? J'aurais pu commencer mon exposé en disant que les salaires de notre région sont trop faibles par rapport au reste du Canada. J'aurais pu dire que la solution à nos problèmes consistait à augmenter tous nos salaires. Vous pouvez voir qu'une telle méthode n'est pas possible si les conditions économiques dans lesquelles nous vivons sont telles que le commerce ne peut pas survivre et s'agrandir.

Notre salaire minimum est de \$1.25 dans la plupart des commerces et notre salaire de la Main-d'œuvre de la construction commence à \$1.50. Lorsqu'on tient compte du caractère saisonnier d'un grand nombre de nos industries, comment un homme peut-il s'assurer une vie décente pour lui et sa famille?

On pourrait parler pendant des heures du genre de Canada que nous aimerions avoir et comment nous aimerions dépenser notre argent et nos impôts, mais, si vous ne vous assurez pas une situation économique fiable, adaptée à notre région de façon à compenser pour les différences que nous connaissons, la plupart devront alors déménager dans les villes et subir les nombreux problèmes sociaux de l'urbanisation. Le cultivateur en souffrira encore plus parce que les industries de l'ouest ne pourront pas se développer de façon à lui fournir ce dont il a besoin à un prix qu'il peut se permettre.

Mesdames et messieurs, je crains franchement que tous les arguments en faveur d'une aide aux industries de l'ouest resteront en suspens parce que nous avons affaire aux régions intérieures de l'Ontario et du Québec où des salaires de \$5.00 ou \$6.00 l'heure sont courants. Les gens de l'est du Canada qui comprennent mal les problèmes de l'ouest, et je doute que vous puissiez dissiper le nuage qui sépare les législateurs de l'est des problèmes de l'ouest. Je vous le dis dans un sens non politique parce que c'est une attitude qui semble frapper tous les partis.

Vous comprenez les problèmes d'une ville. J'aimerais comparer notre situation aux problèmes d'une ville. L'Ontario représente la classe supérieure. Le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique représentent les classes moyennes. La Saskatchewan et les Maritimes représentent les chômeurs. Elles devront sous peu être subventionnées et traitées comme les assistés sociaux dans la ville. Vous connaissez les efforts qu'on fait pour rétablir ces gens dans vos villes à cause de l'écoulement de l'éco-

[Texte]

an exceptional set of circumstances to be able to pay these rates. We need leadership in the identification of industrial needs and leadership to organize and promote some of these industries.

Ladies and gentlemen, I should not presume to be able to solve the problems in a short presentation such as this. If the problem can be understood, the intellectual resources of the country can be set to work to analyse the problems and to solve them.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Matheson. Mr. Forrestall?

Mr. Forrestall: I keep hearing this reference to Eastern Canada and I wish you people in the West would differentiate because us fellows from the Maritimes share your problems too.

Mr. Matheson: Central Canada.

Mr. Forrestall: Central Canada is perhaps the better term. Perhaps Mr. McQuaid, Senator Fergusson and I might do a little educating while we are out here. We too have high freight rates and share many of your problems as indeed do great sections of the Province of Quebec. I am sure some of the honourable members from Quebec could substantiate this quite quickly.

I am particularly interested in your comments about financing. Is it your opinion that current policies, which are not necessarily constitutional in their base but nevertheless in practice, have had any serious detrimental effect particularly in Saskatchewan? For example, is there a surplus deposit situation in Saskatchewan, in our banks and near-banks?

Mr. Matheson: I will try to answer that so you can hear what I have to say ladies and gentlemen. It is very difficult to get factual information on a provincial base as to what the banking situation is. I say that with some knowledge of the banking system. I am a director of the Bank of Canada.

Mr. Forrestall: Good God, I did not realize that or I would not have presumed to such lofty heights.

Mr. Matheson: No way.

Mr. Forrestall: You are a good witness.

[Interprétation]

nomie et du gaspillage des ressources humaines. Pensez également au sentiment de mécontentement et d'hostilité qui se développe dans une telle région. Vous pouvez déjà en voir les signes chez certains groupes agricoles de la province. Le moment est certainement venu de résoudre nos problèmes économiques avant qu'il ne soit trop tard.

Les changements qui sont nécessaires revêtent un caractère urgent. Ils doivent comprendre des études approfondies du problème. Il doit y avoir des programmes financiers régionaux et l'affectation de sommes suffisantes pour en assurer la bonne application. Je reconnais que certaines sommes sont présentement disponibles, mais la situation courante exige qu'il faut avoir un capital important, sans quoi aucun financement est possible. On exige des taux atteignant 12 p. 100 et une industrie doit jouir de circonstances exceptionnelles pour pouvoir absorber ces taux. Il faut reconnaître les besoins des industries et organiser et promouvoir certaines d'entre elles.

Mesdames et messieurs, je ne prétends pas pouvoir résoudre les problèmes dans un exposé aussi court que celui-ci. Si les problèmes peuvent être compris, les ressources intellectuelles du pays pourront se mettre en marche pour analyser les problèmes et les résoudre.

Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur Matheson. M. Forrestall?

M. Forrestall: J'entends toujours parler de l'est du Canada et j'aimerais que vous, les gens de l'ouest, établissiez une différence parce que nous, les gars des Maritimes, partageons vos problèmes également.

M. Matheson: Le Canada central.

M. Forrestall: Le Canada central serait peut-être un meilleur terme. Peut-être M. McQuaid, le sénateur Fergusson et moi-même pourrions-nous vous donner quelques renseignements comme vous êtes ici. Nous connaissons également des taux de transport élevés et nous partageons un grand nombre de vos problèmes, tout comme de grandes régions de la province de Québec. Je suis sûr que certains des députés du Québec pourraient corroborer rapidement cette affirmation.

Je m'intéresse particulièrement aux commentaires au sujet du financement. Croyez-vous que les politiques courantes, qui ne sont pas nécessairement constitutionnelles en soi, mais néanmoins appliquées, ont eu des répercussions néfastes sérieuses particulièrement en Saskatchewan? Par exemple, y a-t-il un surplus de dépôt en Saskatchewan dans vos banques et institutions semblables?

M. Matheson: J'essaierai de vous répondre de façon que vous compreniez ce que j'ai dit, mesdames et messieurs. Il est très difficile d'obtenir des renseignements basés sur les faits quant à la situation bancaire dans les provinces. J'ai une certaine connaissance du système bancaire. Je suis un des directeurs de la banque du Canada.

M. Forrestall: Je ne le savais pas parce que, si je l'avais su, je ne me serais pas lancé dans ce genre de questions.

M. Matheson: Sans importance.

M. Forrestall: Vous êtes un bon témoin.

[Text]

Mr. Matheson: I am concerned about the financial situation. The Bank of Western Canada never did get off the ground. I go to the United States and I see many regional banks whose interest is in the local situation. I wonder if in our look at the Canadian constitutional problems, we should not be looking at our total banking system. I would just leave it at that.

Mr. Forrestall: It seems such a shame to have a gentleman of that stature here in front of us and not be able to pursue it. If Mr. Matheson does not particularly care to get into that area, I will forego my questions.

Mr. Matheson: I would be glad to discuss it.

Mr. Forrestall: I wonder then if you could go on and indicate to us perhaps with your own personal hat on, that of an entrepreneur in this particular part of Canada, whether or not you feel that present policies are detrimental to the adequate development of the resources that you do have and the resources that you might be able to attract so that cyclical imbalances such as you are now going through might be eliminated? These imbalances are very serious and are not misunderstood by many of us. Everybody around this table is particularly aware of them.

Mr. Matheson: Mr. Chairman, Mr. Forrestall, I have been working toward discussions in Ottawa at various times to see if there is not any way that the Bank of Canada can involve itself in regional differences. I am assured and I am convinced that under our present banking systems, there is little that we can do regionally. We have only one central bank, one foreign policy, one monetary system. As such, Mr. Rasminsky answered this question fairly clearly at a meeting we held in Regina just two weeks ago. I think that is all I should say from the bank's side.

You asked to answer specifically as an entrepreneur. I would say that it is very difficult to get financing. Most of our banks in the City of Yorkton for instance, have a small credit limit and the banking must be done from either Regina or from Winnipeg. It is difficult for the people living in Regina and Winnipeg to appreciate our local problems. Even then, if you go over a certain credit limit, you are dealing with either Toronto or Montreal. If you go beyond the limit, which any good-sized business in this city would have to do if it is doing several million dollars worth of business a year, then it is faced with a Toronto or a Montreal decision.

They have been very fair to us during the financial crisis because they have been asked to take it easy on Saskatchewan, parts of Quebec and parts of the Maritimes. This has not helped that much because of our economic problems; the lack of cash coming into Saskatchewan, the lack of money coming into our area, because of the grain situation. They can help only so much under the present setup. Beyond that there is little they can do.

[Interpretation]

M. Matheson: Je m'intéresse à la situation financière. La banque de l'ouest du Canada n'a jamais pu se lancer. Lorsque je vais aux États-Unis, je vois de nombreuses banques régionales dont les intérêts se situent sur place même. Je me demande si, dans notre étude des problèmes constitutionnels canadiens, nous ne devrions pas nous arrêter à l'ensemble de notre système bancaire. Je n'irai pas plus loin sur ce sujet.

M. Forrestall: C'est une honte d'avoir un témoin si important devant nous et de ne pas pouvoir continuer dans cette veine. Si M. Matheson ne tient pas particulièrement à entrer dans ce domaine, j'oublierai mes questions.

M. Matheson: Je serais heureux d'en discuter.

M. Forrestall: Je me demande si, en tant qu'entrepreneur dans cette région particulière du Canada, vous croyez que les politiques actuelles sont néfastes au développement normal des ressources dont vous disposez et des ressources que vous pourriez attirer de sorte que les disparités périodiques que vous connaissez actuellement puissent être éliminées. Ces disparités sont très sérieuses et beaucoup d'entre nous le comprennent bien. Tous ceux qui sont autour de cette table en sont particulièrement conscients.

M. Matheson: Monsieur le président, M. Forrestall, j'ai eu des discussions à Ottawa à de nombreuses reprises visant à savoir s'il n'y avait pas une façon par laquelle la banque du Canada pouvait attaquer ces disparités régionales. On m'a assuré et je suis convaincu qu'en vertu de nos systèmes bancaires actuels nous ne pouvons presque rien faire sur une base régionale. Nous n'avons qu'une banque centrale, une politique étrangère, un système monétaire. M. Rasminsky avait répondu à cette question d'une façon assez nette à une réunion que nous avons tenue à Regina il y a à peine deux semaines. Je crois que c'est à peu près tout ce que je devrais dire en tant que banquier.

Vous m'avez demandé de vous répondre en tant qu'entrepreneur. Je dirais qu'il est très difficile d'obtenir du financement. La plupart de nos banques dans la ville de Yorkton, par exemple, disposent d'une petite limite de crédit et les transactions bancaires doivent s'effectuer à partir de Regina ou de Winnipeg. Il est difficile pour les gens de Regina et de Winnipeg de comprendre nos problèmes locaux. Même là, si vous dépassez une certaine limite de crédit, vous devez aller à Toronto ou à Montréal. Si vous dépassez les limites, un commerce assez important et ayant un chiffre d'affaires annuel de plusieurs millions de dollars devrait avoir recours à Toronto ou à Montréal.

Ils ont été très justes envers nous durant la crise financière parce qu'on leur avait demandé d'y aller avec le dos de la charrue avec la Saskatchewan, certaines parties du Québec et certaines parties des Maritimes. Ceci ne nous a pas tellement aidé à cause de nos problèmes économiques, de la pénurie de mouvements financiers vers la Saskatchewan et de la situation céréalière. Ils ne peuvent nous aider que dans une certaine mesure en vertu du système actuel. Ils ne peuvent pas aller tellement plus loin.

[Texte]

Mr. Forrestall: Would it be useful if there were flexible regional attitudes adopted—with some basis in law of course and some sanity to it—to a regionalization of periods of austerity and cutback on the part of the federal authority when the economy needed a little slowing down or speeding up? Is this possible in your opinion and would it be of some benefit? The pegging of the dollar is another example of a policy that must apparently be applied nationally.

Mr. Matheson: Certainly the national policy has hurt us tremendously here in that it is designed to slow the whole country down on an average basis. That average basis puts its finger on the large population that centres around Toronto and Montreal and Vancouver. It has hurt us tremendously to have to see that pressure applied continuously when we really did not need it applied after the first week. The policy has to be regional or we cannot stand it.

Mr. Forrestall: Do you believe that it is possible to work out a regional policy in these matters?

Mr. Matheson: I would think it could be worked out. It is a very difficult thing but unless we work toward it and come up with some answer to it, we are going to have a difficult time.

Our present system of the limited number of chartered banks all centred in the East except for one in British Columbia makes it very difficult. You have heard talk of a Saskatchewan bank and another bank. I do not suggest that these are the answers but the reason for this talk is that we do have a problem locally.

Mr. Forrestall: I will pass. I know there are a lot of other questions. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am going to take questions from Mr. Brewin and Mr. Allmand and then go to the floor. Perhaps I might be permitted to insert one question myself at this point to make the discussion on this point somewhat more constitutional. Should the federal banking power be shared with the provinces?

Mr. Matheson: That is a difficult question. It involves revamping our whole banking system if it is necessary.

Perhaps we are heading inevitably to the urbanization that I have mentioned in the brief. If this is the case, our banking system is probably adequate and will solve the problems. However, I do not think that is where we really want to go. When we speak of the sociological impact of this whole thing, every major city in the United States and Canada is looking at the developing problems. Everyone wants to get out of the press yet we seem to be forcing people into it.

Our Premier feels that we should be more closely involved and I would have to agree that our provincial problems would probably be thought of more seriously if the province were more directly involved in the banking system.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin?

[Interprétation]

M. Forrestall: Serait-il utile qu'on adopte une attitude régionale souple, reflétée dans les lois et un certain bon sens, de régionalisation des périodes d'hostilité et de restrictions financières de la part du fédéral lorsque l'économie a besoin d'un léger ralentissement ou d'une légère accélération? Est-ce possible selon vous et serait-ce bénéfique? L'évaluation du dollar est un autre exemple d'une politique qui doit apparemment être appliquée à l'ensemble du pays.

M. Matheson: La politique nationale nous a certainement gravement frappés dans ce sens qu'elle est destinée à ralentir l'ensemble du pays en moyenne. Cette moyenne touche principalement la grande partie de la population qui gravite autour de Toronto, Montréal et Vancouver. Cette politique nous a gravement frappés parce qu'elle appliquait une pression continue alors que nous n'avions pas vraiment besoin après la première semaine. La politique doit être régionale, sans quoi nous ne pouvons en absorber le coup.

M. Forrestall: Croyez-vous qu'il soit possible d'établir une politique régionale dans ces questions?

M. Matheson: Je le croirais. C'est une chose très difficile, mais, à moins que nous nous y mettions et que nous y trouvions une réponse, nous vivrons des moments pénibles.

Notre système actuel du nombre limité de banques à charge qui sont toutes concentrées dans l'est, à l'exception d'une en Colombie Britannique, rend la situation très difficile. Vous avez entendu parler d'une banque en Saskatchewan et d'une autre. Je ne prétends pas que ce soit là les réponses, mais il n'en demeure pas moins que nous faisons à un problème local.

M. Forrestall: Je passe. Je sais qu'il y aura de nombreuses autres questions. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je céderai la parole à M. Brewin et à M. Allmand, après quoi je passerai la parole au parquet. Peut-être me permettrait-on de poser une question sur un aspect un peu plus constitutionnel. Le gouvernement fédéral devrait-il partager ses pouvoirs en matière de système bancaire avec les provinces?

M. Matheson: C'est une question difficile. Elle comporterait un renouvellement de tout notre système bancaire si c'était nécessaire.

Peut-être nous dirigeons-nous inévitablement vers l'urbanisation que j'ai mentionnée dans le mémoire. Si c'est le cas, notre système bancaire est probablement adéquat et résoudra les problèmes. Toutefois, je ne crois pas que ce soit là la direction dans laquelle nous soyons engagés. Lorsqu'on parle des répercussions sociologiques de toute cette affaire, toutes les grandes villes des États-Unis et du Canada se tournent vers les problèmes de développement. Tous veulent se retirer de l'étau mais nous semblons vouloir les forcer à y rester.

Notre premier ministre croit que nous devrions être engagé plus à fond, et je serais d'accord pour dire que nos problèmes provinciaux seraient probablement étudiés plus sérieusement si la province était plus directement impliquée dans le système bancaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin?

[Text]

Mr. Brewin: I have to admit that I am one of these legislators who come from the Toronto area and I want to record a mild protest as to what Mr. Matheson said. I happen to have a working class constituency in the Toronto area and there is a high level of unemployment and real hardships there. The people I represent have very little to do with the financial institutions and the general planning of the economy.

However, I do believe, and I think this should be said here, that very many of the ordinary people are perfectly happy to see government planning, government intervention on the federal level to deal with regional disparities and to assist the development of areas such as we are discussing here. It would seem to me that your remark about the hide that insulate the eastern legislators from the western problems, is a little unfair to the people of Canada as a whole, and especially to the people in the particular area I represent who are ready to be informed about your problem and ready to do what they can to assist in the planning and in the regional considerations that will strengthen Canada as a whole.

Mr. Matheson: Mr. Brewin—if I may, Mr. Chairman—I would like to apologize if I left the attitude that you did not come here to co-operate and listen to our problems. That was not the intent. We have found that the physical distance between here and the East has made it difficult for people to actually appreciate the problems that exist, and I find that when I go east. It is not a matter of not wanting to be interested, but I do not know what the problems really are in the Northwest Territories because it is too far away and I think this happens partly, and I do appreciate the fact that you folks have come here to listen to what our problems are.

Mr. Brewin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: I will pass, Mr. Chairman. My questions have been dealt with.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mayor Dielschneider, I believe you wanted to make a further comment.

Mayor Dielschneider: Mr. Chairman, I simply wanted to support what Mr. Matheson said. I think he said it very well, except when it comes to this point of the banking. I know, as everyone I suppose does, that the central bank, the Bank of Canada, controls the monetary policies which influence all provinces.

Now this is what I meant earlier when I said we are treated like apples in one barrel. We are treated the same, and the new legislation, if it is going to be meaningful to the whole of Canada, should be flexible enough to permit the application of one policy in one part of Canada at the same time a different policy operates in another part of Canada. I cannot see for the life of me the meaningfulness of a piece of legislation which controls inflation in Ontario where it was necessarily to be controlled and that same policy applied to western Saskatchewan, which is not contributing to any inflation

[Interpretation]

M. Brewin: Je dois admettre que je suis un de ces législateurs qui viennent de la région de Toronto et j'aimerais protester légèrement contre ce qu'a dit M. Matheson. Ma circonscription dans la région de Toronto se compose de classe de travailleurs et elle connaît un taux élevé de chômage et de grande épreuve. Les gens que je représente on peut de rapports avec les institutions financières et la planification générale de l'économie.

Toutefois, je crois devoir dire qu'un très grand nombre de gens ordinaires sont très heureux de voir le gouvernement planifier et intervenir au niveau fédéral pour s'occuper des disparités régionales et pour aider au développement de régions comme celles que nous discutons ici. Il me semblerait que votre remarque au sujet du nuage qui sépare les législateurs de l'est des problèmes de l'ouest est un peu injuste pour les gens du Canada dans l'ensemble et tout particulièrement pour les gens de la région que je représente et qui sont disposés à être renseignés au sujet de votre problème et prêts à faire ce qu'ils peuvent pour aider à la planification et aux aspects régionaux qui renforceront le Canada dans son ensemble.

M. Matheson: Monsieur Brewin, si vous me le permettez monsieur le président, je voudrais m'excuser si j'ai donné l'impression que vous n'êtes pas venu ici pour collaborer et pour entendre nos problèmes: Là n'était pas mon intention. Nous avons constaté que la distance entre l'Est et l'Ouest permet difficilement aux gens de se rendre compte des problèmes qui existent, c'est une chose que je constate à chaque fois que je me rends à l'Est du pays. Ce n'est pas une question de ne pas vouloir s'intéresser, mais je ne sais pas vraiment quels sont les problèmes dans les Territoires du Nord-Ouest, parce que c'est trop loin, et je crois que c'est en partie le même problème ici. Voilà pourquoi je suis heureux que vous soyez venu ici pour écouter ce que sont nos problèmes.

M. Brewin: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Je renonce à mon tour, monsieur le président, on a répondu à mes questions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur le Maire, je crois que vous aviez quelque chose à ajouter.

M. Dielschneider: Monsieur le président, je voulais simplement appuyer ce qu'a dit M. Matheson. Il l'a très bien dit, sauf à propos de ce point concernant les banques. Je sais, comme tout le monde je crois, que la banque centrale, la Banque du Canada, contrôle la politique monétaire intéressant la vie économique de toute les provinces.

C'est ce que je voulais dire tantôt quand j'ai dit que nous sommes traités comme des pommes dans un même panier. Nous sommes tous traités de la même façon, et pour que la nouvelle loi soit valable pour l'ensemble du Canada, elle devrait avoir assez de souplesse afin d'autoriser l'application d'une politique dans une partie du Canada tout en appliquant une autre politique dans d'autres régions du Canada. Je ne vois pas à quoi sert de mettre en vigueur une loi qui contrôle l'inflation en Ontario, alors qu'il était nécessaire de la contrôler, et

[Texte]

problem. So I said earlier that in industrializing our province we would have industrialized if we had been given a fair chance.

If the monetary policy of Canada, legislation, had been such as to permit the Bank of Canada to say at 10 per cent ceiling in Ontario and a 5 per cent ceiling in Saskatchewan, then we could have operated and perhaps escaped some of the things that Alderman Matheson is talking about. So I do believe that flexible legislation can be formulated and ought to be formulated and that it can be meaningful and still preserve the status of one bank. I think it is necessary that we have one bank but that it be permitted to be more flexible.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Are there any further comments from the floor at this time?
Senator Cameron.

Senator Cameron: First I would like to compliment Mr. Matheson on his brief because as a Westerner he has put in very clear language the kind of frustrations that have been bothering people here for years.

But let me say this. If you will study the history of the economic development of the western United States, you will realize they did not start to go ahead till 1861 when the Bank of America was established in San Francisco—in other words when they started to get their own western financial institutions. The same thing is here and I am one of those involved in building a western financial institution. I know something about it. I know exactly that we have been going with our hats in hand to eastern Canada, to the bankers, who are all good people but who do not understand our problems. And the best thing that has happened in this western country in the last 18 months is that the Westerners are saying, "Look, we are through going down there like beggars on bended knees. We are going to go our own way." And they are starting to mobilize our own financial resources and things are beginning to happen. And one of the reasons is that we are a small community, we know who the entrepreneurs are, we know whether they are a good risk and we know what resources they have, and we know what kind of workers they are. And the most exciting thing that has happened is happening in Alberta and British Columbia more than here because we have resources, new institutions are beginning to build up there and this is the best thing that has happened in the West. But for goodness' sake, let the Westerners stop going down there begging for things and let us plough our own furrow here and insist on our rights and start with building our own western financial institutions.

Mr. Hogarth: We finish by getting control over the western regional transportation system too. The Americans did very well with the railway.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps I should interpolate that Senator Cameron is at the moment involved in building such a western financial institution.

23154—3

[Interprétation]

d'appliquer cette même loi dans l'ouest de la Saskatchewan, région qui ne contribue en rien à l'inflation. Voilà pourquoi j'ai dit plus tôt, en parlant de l'industrialisation de notre province, que nous aurions pu la faire si on nous en avait donné la chance.

Si la politique monétaire du Canada avait autorisé la Banque du Canada à appliquer un taux plafonné à, par exemple, 10 p. 100 en Ontario, et 5 p. 100 en Saskatchewan, nous aurions pu alors peut-être échapper à certains des faits exposés par l'échevin Matheson. Voilà pourquoi je suis d'avis qu'on peut et qu'on doit formuler une loi souple et qu'elle peut être valable tout en préservant le statut d'une seule banque. Je crois qu'il est nécessaire de n'avoir qu'une seule banque, mais on devrait lui permettre d'être plus souple.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, y a-t-il d'autres commentaires du parquet à ce stade-ci?

Le sénateur Cameron: Je tiens tout d'abord à féliciter M. Matheson de son mémoire. A titre d'habitant de l'Ouest, il a exprimé très clairement les déceptions et les frustrations éprouvées par la population ici depuis des années.

Mais laissez-moi vous dire que si vous étudiez le développement économique de l'Ouest des États-Unis, vous vous rendrez compte qu'il ne s'est pas développé avant 1861 lors de la création de la Banque d'Amérique à San Francisco, en d'autres mots, pas avant d'avoir leurs propres institutions financières dans l'Ouest. La même chose existe pour nous et je suis de ceux qui veulent créer une institution financière dans l'Ouest. Je sais ce dont je parle. Je sais que nous avons mendié, que nous avons prié, quémandé les banquiers de l'Est qui étaient tous d'excellentes personnes mais ils ne comprenaient pas nos problèmes. Et la meilleure des choses qui soient arrivées dans ce pays de l'Ouest c'est que durant les dix huit derniers mois les gens de l'Ouest ont dit, «on en a marre d'aller quémander comme des mendiants à genoux. Nous allons agir nous-mêmes». Et ils commencent à mobiliser nos propres ressources financières et les choses commencent à se produire. Et l'une des raisons qui explique cela, c'est que nous formons une petite communauté, nous savons qui sont les entrepreneurs, quels sont les risques qu'ils représentent, nous savons quelles sont leurs ressources, quels genre de travailleurs qu'ils sont. Et la chose la plus exceptionnelle qui est arrivée se produit en Alberta et en Colombie-Britannique, plus qu'ici parce que nous possédons des ressources, de nouvelles institutions y prennent naissance, c'est la meilleure des choses qui arrivent à l'Ouest. Mais pour l'amour du ciel, cessons d'aller dans l'Est quémander des choses, appliquons nos propres politiques, et insistons pour faire respecter nos propres droits et commençons par édifier nos propres institutions financières.

M. Hogarth: Nous terminons en contrôlant également le système de transport régional de l'Ouest. Les Américains ont fort bien réussi avec le chemin de fer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Peut-être devrais-je interpoler que le sénateur Cameron est en train de créer une institution financière de cet ordre.

[Text]

Senator Fergusson and gentlemen, I would like to thank Alderman and Deputy Mayor Matheson very much for his presentation. He certainly has given us, with considerable detail, the feeling that is obvious that many of you have about the problems that face you.

Thank you.

Mr. Matheson: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I invite Mr. Kuziak to come forward.

Our next witness is Mr. Alex G. Kuziak, at present an alderman in the City of Yorkton and formerly the Minister of Mines and Natural Resources for the Province of Saskatchewan from 1952 to 1964.

Mr. Kuziak.

Mr. A. G. Kuziak (Secretary-Treasurer of the Rural Municipality of Jedburgh): Mr. Chairman and hon. sirs, I would like to take this opportunity first of apologizing for the way the draft is set up. I am working in a little municipal office 30 miles west of this city and I do not have the staff nor the equipment to have drafted it as nicely as some other people have been able to do it. I did not even have the opportunity to make corrections in the spelling and so on because there was a short notice and I only made it up today.

Mr. Chairman, hon. sirs, I would like at the outset to commend your group and the Prime Minister of Canada to have made this occasion possible to meet and interview and in this way assess the thinking and feelings of ordinary Canadians on the very important matter of amending and drafting a new constitution in the light of the rapidly changing nation and the world.

This is democracy in action. I hope that Canadians will take their responsibility and actively participate in these interviews.

I am a Secretary-Treasurer of a rural municipality. The office is situated some 30 miles west of Yorkton in the little Village of Jedburgh.

This village at one time was a flourishing village with a post office, three general merchants, three machinery agents with sizable garages, one blacksmith shop, a hotel, a liquor store, a R.M. office, a lumber yard and school facilities. Now it only has the hotel, the R.M. office, a post office, one merchant and one garage, dying on its feet.

I am a son of one of the immigrant families that migrated in 1897 from the Ukraine to the land of the free and new opportunities. There are hundreds of thousands of such citizens in Canada. We are proud of our heritage but we also have certain misgivings, and I am pleased to have the opportunity of drawing some of these misgivings to the attention of our legislators and rulers of our land.

I believe legislation in the form of tariff protection, tax concessions, incentives, direct grants, subsidies, rich resources giveaway to industries, mining and resource corporations by the Government of Canada is a handout to make many corporate owners more wealthy at the expense of Canadians. I do not agree with that. This to my mind is not free enterprise that so many of us—

[Interpretation]

Sénateur Fergusson, messieurs, je voudrais remercier l'échevin et maire-adjoint Matheson de sa présentation. Il nous a certainement aidés à comprendre, d'une façon très détaillée l'attitude que plusieurs d'entre vous ont à l'égard des problèmes auxquels vous avez à faire face.

Merci.

M. Matheson: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais maintenant que M. Kuziak se présente.

Notre témoin est maintenant M. Alex G. Kuziak, qui est présentement échevin de la ville de Yorkton et qui était avant le ministre des Mines et des ressources naturelles de la province de la Saskatchewan de 1952 à 1964.

Monsieur Kuziak.

M. A. G. Kuziak (secrétaire-trésorier de la municipalité rurale de Jedburgh): Monsieur le président, messieurs. J'aimerais tout d'abord prendre cette occasion de présenter mes excuses pour la manière dont mon mémoire est présenté. Je travaille à trente milles d'ici dans un petit bureau municipal et je n'ai ni le personnel ni l'équipement nécessaire pour faire une présentation aussi agréable que celle d'autres personnes. Je n'ai pas eu même l'occasion de faire certaines corrections quant à l'orthographe et à la présentation, car le préavis était vraiment très limité, et je ne l'ai rédigé qu'aujourd'hui.

Monsieur le président, messieurs, je voudrais pour commencer féliciter votre groupe et le premier ministre du Canada d'avoir rendu possible cette occasion de rencontrer et d'interviewer et de cette manière de préciser la pensée et les sentiments du peuple canadien sur la question très importante de la modification et de la rédaction d'une nouvelle Constitution à la lumière des changements rapides que l'on constate dans la nation et dans le monde.

Il s'agit ici de démocratie à l'œuvre. J'espère que les Canadiens assumeront leurs responsabilités et participent activement à ces rencontres.

Je suis le secrétaire-trésorier d'une municipalité dont les bureaux se trouvent à trente milles à l'Ouest de Yorkton dans le petit village de Jedburgh.

Ce village était autrefois un village florissant avec un bureau de postes, trois magasins généraux, trois concessionnaires de machinerie agricole avec de grands garages, un forgeron, un hôtel, un débit de boissons, et des écoles. Maintenant, il ne reste que l'hôtel, un bureau de poste, un magasin général et un garage dont les affaires périlissent.

Je suis le fils d'une des familles émigrantes qui émigrèrent en 1897 d'Ukraine pour venir dans le pays de la liberté et des nouveaux débouchés. Il y a des centaines de milliers de citoyens comme nous au Canada. Nous sommes fiers de notre héritage, mais nous avons aussi certaines appréhensions et je suis heureux d'avoir l'occasion ici de me faire le porte-parole de certaines de ces appréhensions à l'attention des législateurs et des dirigeants de notre pays.

Je crois que la législation, sous forme de protection tarifaire, de concessions fiscales, d'encouragement, de subventions directes, de subsides, de ressources accordées

[Texte]

chambers of commerce and corporate owners—pay lip service to. I say it is socialism for the wealthy.

Only last year under the agricultural LIFT program to assist a depressed agricultural industry they Government of Canada announced an assistance program of \$100 million to help 186,000 depressed farmers of western Canada. This was hailed by the news media and by some politicians as a tremendous influx of millions of dollars into the western Canadian economy. But let us not forget that just before this the Government of Canada gave an extra tax concession of over \$75 million to the Ford Motor Company. This was given to an industry that reached an all-time high of over \$40 million net profit on its Canadian operations and, I understand, of over \$1 billion on its worldwide operation. Where is this Just Society? Where is the means test?

Is this not one of the reasons for some of our rebellious groups or some of the youth groups opting out of society?

I believe we might have justified some of these handouts to industries in their infancy but certainly not as a permanent feature of our economy.

We must as Canadians reassess and reconsider our tariff structures, tax and incentive concessions, grants, subsidies to corporations and set out some guidelines into our Constitution. It may be that we should ban all handouts to foreign-owned and controlled corporations. All such handouts to Canadian-owned and controlled industries should be conditional, taking into consideration the period of time such industry should be assisted, profitability of the industry, effectiveness of pollution control and conservation policies wherever they are needed.

We must discourage and probably even outlaw provinces and municipalities competing against each other in giving away public domain to encourage industries and through these handouts pile more taxes on Canadians in general.

I believe we must not only have effective controls in our Constitution to combat political and social terrorism such as we have experienced lately, but we also must have effective controls on the economic and environmental terrorism that I believe we have had with us far too long. I believe we must have guidelines in our Constitution to effectively combat inflationary terrorism in our land.

The Government of Canada or the Prime Minister of Canada should not have to beg hat in hand on bended knees pleading with industry, with labour unions, with doctor unions, civil servant unions, secretary-treasurer unions, yes, even with the legislators of Canada, to control prices, high salaries, high wages and high indemnities, while the weak sectors of our society such as the farmers, fishermen and low-scale unorganized workers and pensioners are ground into poverty.

I am going to cover one more important aspect of our society and leave the rest of our many problems to other Canadians to cover: the youth of this country, the cream of the land, the future rulers of this country.

I believe that we must provide greater opportunities of education, of health standards and of employment for our young people, and I believe, of even greater importance, allow youth an opportunity to participate in the planning and operation of educational institutions and educational

[Interprétation]

aux sociétés industrielles, minières, et de ressources par le gouvernement du Canada constituent un don qui ne sert qu'à rendre certains grands industriels plus riches au détriment des Canadiens. Je ne suis pas d'accord avec cela. Quant à moi cela n'est pas un exemple de libre entreprise laquelle tant de nous, membres des Chambres de Commerce, propriétaires d'entreprises, faisant semblant de croire. J'affirme que c'est là du socialisme pour les riches.

L'année dernière, en vertu du programme agricole LIFT destiné à aider une industrie agricole périlante, le gouvernement du Canada annonça un programme d'assistance de 100 millions de dollars pour aider 186,000 cultivateurs en difficulté dans l'Ouest du Canada. C'est une mesure qui a été considérée par les média et par certains politiciens comme un apport de millions de dollars dans l'économie canadienne de l'Ouest. Mais n'oublions pas que juste avant cela, le gouvernement du Canada avait accordé des déductions d'impôt excédant \$75 millions de dollars à la compagnie d'automobiles Ford. On a accordé cela à une industrie qui avait fait plus de 40 millions de dollars de profit net au Canada et plus d'un milliard de dollars sur l'ensemble de ses opérations dans le monde. Où est donc cette société juste qu'on nous a promise?

N'est-ce pas là l'une des raisons qui incitent certains de nos groupes rebelles ou certains groupes de jeunes à se retirer hors de la société?

Je crois qu'on aurait pu justifier certaines de ces aumônes à des industries à leur début mais cela ne veut pas dire qu'il faille insérer une telle politique en permanence dans notre économie.

En tant que Canadiens, nous devons réévaluer et reconsidérer nos structures tarifaires, nos déductions fiscales et nos encouragements, nos subsides et nos subventions aux grandes sociétés et établir des directives dans notre Constitution. Nous devrions probablement bannir tout ce genre d'aumônes aux sociétés qui sont d'appartenance étrangère. Tous ces dons à des industries canadiennes devraient être conditionnés en prenant en considération le montant de temps qu'une telle industrie devrait être subventionnée, la rentabilité de l'industrie, l'efficacité du contrôle de la pollution et des politiques de conservation là où l'on en sent le besoin.

Nous devons décourager et même mettre hors la loi les provinces et les municipalités qui se font concurrence en renonçant au domaine public afin d'encourager les industries et grâce à ces donations, augmenter l'ensemble des impôts qui frappent les Canadiens.

Je pense que nous ne devons pas seulement avoir le contrôle effectif dans notre Constitution en vue de combattre le terrorisme politique et social comme celui que nous avons pu constater récemment mais nous devons également avoir des contrôles effectifs sur le terrorisme économique et celui de l'environnement que nous avons toléré depuis trop longtemps. Je crois que nous devons avoir dans notre Constitution des directives nous permettant de combattre efficacement le terrorisme inflationniste dans le pays.

Le gouvernement du Canada ou le premier ministre ne devrait pas devoir mendier, chapeau à la main et à genoux, auprès de l'industrie, auprès des syndicats, auprès des syndicats médicaux, des syndicats de fonctionnaires,

[Text]

program planning, a fuller opportunity for youth to participate in our social and political life.

I would under the Constitution limit the age of every elected member of the school boards, of the municipal councils, of provincial legislatures and the Parliament of Canada between 18 years and 65 years of age.

I would suggest a change in the Senate of Canada, from an appointed body of older politicians, set in their ways, whose aim and purpose was and is to hold the House of Commons or Parliament in check, to abide by the *status quo*—in other words, to hold back legislative changes that are so necessary in this swift-changing jet age nation and the world—to a new elected body of young Canadians limited to ages 18 years to 35 years. The aim and purpose of this body would be to suggest and to advise Parliament with an open mind and with the courage of youth for more rapid and daring changes to conform, may I say, with our swiftly changing technological jet age and the rapidly changing aspirations of our people and the peoples of the world.

I believe that youth only is capable of making the urgent and swift changes we must have in our nation and in our international affairs if man is to exist on this planet.

It was the youth of Europe who opened up new horizons on our planet, including Canada and America. Our youthful forefathers opened and made Canada and America great. It is youth that is used today in our jet age to open new knowledge of our universe. After age 35 these young members of this new Senate, if still politically minded, could run for the legislatures or the Parliament of Canada.

I submit this, sirs, in good faith. I believe in the soundness and the intelligence of youth. I plead with the hon. Senators and those elected members above 65 years to show their faith in youth to work and vote yourself out and give this opportunity to youth.

I plead with the youth of Canada to take a more active and realistic part as citizens of this great land.

Thanks very much for the opportunity of placing some of my views on the all-important question of the Constitution of Canada.

[Interpretation]

le syndicat de secrétaire-trésorier, et oui, même avec les législateurs du Canada pour contrôler les prix, les salaires élevés, les traitements élevés et les indemnités élevées alors que les secteurs faibles de notre société tels que les cultivateurs, les pêcheurs et les travailleurs non-organisés ainsi que les pensionnés sont ancrés dans la pauvreté.

Je couvrirai un autre aspect important de notre société et laisser le reste de nombreux problèmes à d'autres Canadiens: la jeunesse de ce pays, la crème du pays, les futurs dirigeants de la nation.

J'estime que nous devons insérer plus de possibilités d'éducation, de normes de santé et d'emploi à nos jeunes, et, je pense qu'il est encore plus important, de permettre à la jeunesse de participer à la planification et au fonctionnement de nos institutions d'éducation et à la planification de nos programmes d'éducation et de donner aux jeunes une occasion plus grande de participer à notre vie sociale et politique.

En vertu de la Constitution, je limiterais l'âge de tout membre élu des commissions scolaires, de nos conseils municipaux, de nos assemblées législatives provinciales et du Parlement du Canada, entre l'âge de 18 ans à 65 ans.

Je voudrais proposer un changement dans le Sénat du Canada. Il devrait, au lieu d'être composé de vieux politiciens nommés à ce poste, ancrés dans leurs habitudes, dont le but était et est encore de tenir la Chambre des Communes et le Parlement en échec, de respecter le *statu quo*... En d'autres termes, d'empêcher les changements législatifs qui sont tellement nécessaires dans un pays et dans un monde comme le nôtre... de transformer cette organisation et d'en faire un nouveau corps élu de jeunes Canadiens entre l'âge de 18 et de 35 ans. Le but de cet organisme serait de proposer et de conseiller le Parlement avec un esprit ouvert et avec le courage dont témoigne la jeunesse lorsqu'il s'agit d'apporter des changements plus rapides et plus aventureux et de se conformer sans tarder, si je puis m'exprimer ainsi, à notre ère spatiale et technologique et aux aspirations constamment en évolution de notre peuple et des peuples du monde.

Je crois que seule la jeunesse est capable d'apporter les changements urgents et rapides qu'il nous faut dans notre pays et dans nos affaires internationales si l'homme doit continuer à vivre sur cette planète.

C'est la jeunesse de l'Europe qui a ouvert de nouveaux horizons sur notre planète, y compris le Canada et les États-Unis. Nos ancêtres, alors qu'ils étaient jeunes, ont été à l'origine de la grandeur du Canada et de l'Amérique. C'est la jeunesse qui aujourd'hui dans cet âge moderne ouvrira des perspectives au savoir de notre univers. Après l'âge de 35 ans, les jeunes membres de ce nouveau Sénat, s'ils ont toujours des aspirations politiques, pourraient présenter leur candidature aux Assemblées ou au Parlement du Canada.

Je soumets ceci, messieurs, en toute bonne foi. Je crois à l'intelligence, au bon sens, de la jeunesse et je supplie les honorables sénateurs et ces membres élus qui ont dépassé 65 ans de montrer la confiance qu'ils témoignent dans les aptitudes de la jeunesse pour le travail en se retirant de leur poste afin de donner cette occasion à la jeunesse.

Je supplie la jeunesse du Canada de prendre une part plus active et plus réaliste en tant que citoyens de ce grand pays.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Kuziak. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: After such an eloquent address it is hard to be the first questioner. In all seriousness, I think that debarring men and women over 35 years of age from serving in the Senate would do a great disservice to Canada. I think that experience and wisdom, tempered with youth, is a good mixture. But I submit to you that if you are going to rule out many people who have had say 15 or 20 years' experience in business or professional life or farming and other occupations, you are knocking off a very wide section of the community who could well serve the Canadian Senate.

And to go to the other extreme, I happen to know Senator Arthur Roebuck, who is well into his nineties and he is one of the most learned senators in the whole Senate of Canada. And I hope that he will be able to get out of hospital and go back to the Senate because his contributions to the law of divorce and to many other fields have greatly added to Canadian constitutional development.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I would like to point out to Mr. Kuziak, about what he said that we should give greater importance and allow youth an opportunity to participate in the planning and operation of educational institutions and educational program planning, that I have Simon Fraser University in my riding and the youth walked in and took it over one night and it took 25 Mounted Policemen to get them out.

Mr. Kuziak: May I try to give an answer to that. I do not agree with the youth who did that and too often we are blaming a few organizers within that youth group. I believe we have that in our older people too. And on the average the youth of Canada are excellent. They should be in fact a little better than we are and I believe they are. I have confidence that they are. Give them the opportunity.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would like to ask a question. There are some people who believe that it is already within the power of the federal government to control wages and prices, generally to have an incomes policy, but this is perhaps somewhat unclear under our present constitution.

I take it from your recommendation that you feel very strongly that there should be no doubt the federal government have such a power. Would you perhaps include the power to control rents as well, so that there would be power in the federal Parliament to have a complete and total incomes policy.

Mr. Kuziak: Certainly they should. I fully agree.

[Interprétation]

Je vous remercie de cette occasion de présenter certaines de mes vues sur la question très importante de la Constitution de notre pays.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, M. Kuziak. Monsieur Gibson. Après un tel plaidoyer, il est difficile d'être le premier à poser des questions.

M. Gibson: Très sérieusement, je crois qu'empêcher les gens qui ont dépassé 35 ans de participer au Sénat serait rendre au mauvais service du Canada et je pense que l'expérience et la sagesse tempérée par la jeunesse est un excellent mélange. Mais à mon avis, si vous voulez empêcher des personnes qui ont entre 25 et 30 ans d'expérience dans les affaires, dans le monde professionnel, dans l'agriculture, ou dans d'autres occupations, vous nous priveriez d'une partie très importante de la communauté qui est capable de bien servir au Sénat du Canada.

Et pour aller à l'autre extrême, je crois savoir que le sénateur Arthur Roebuck a dépassé 92 ans et c'est un de nos sénateurs les plus érudits. Et j'espère qu'il pourra sortir prochainement de l'hôpital et réintégrer son siège au Sénat car ses contributions à la loi du divorce, et à bien d'autres domaines, ont beaucoup aidé au développement constitutionnel du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: J'aimerais souligner à M. Kuziak à propos de ce qu'il a dit à l'effet que nous devrions attacher plus d'importance à la jeunesse et qu'elle devrait participer à la planification et au fonctionnement de programmes éducationnels; que j'ai l'université de Simon Fraser dans ma circonscription et que des jeunes y sont entrés et l'ont occupé une nuit et que cela a nécessité l'intervention de 25 membres de la Gendarmerie royale pour les déloger.

M. Kuziak: Puis-je essayer de vous donner une réponse à ce sujet. Je ne suis pas d'accord avec les jeunes qui ont fait cela et trop souvent on impute à certains organisateurs dans ce groupe de jeunes la responsabilité de ces choses. Je crois que nous pouvons constater ce genre de chose chez les adultes également. Et dans l'ensemble, la jeunesse du Canada est excellente. Les jeunes devraient même être peu mieux que nous et je crois qu'ils le sont. J'ai la ferme conviction qu'ils le sont. Donnez-leur l'occasion de le prouver.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais poser une question. Certaines personnes croient que le gouvernement fédéral a déjà le pouvoir de contrôler les salaires et les prix et de pratiquer une politique des revenus. Mais ce pouvoir ne serait pas clairement établi par la constitution actuelle.

A ce que je comprends de votre recommandation, vous croyez très fortement qu'on ne devrait pas mettre en doute le fait que le gouvernement puisse avoir un tel pouvoir. Peut-être voudriez-vous y inclure également celui de contrôler les rentes. Ainsi le Parlement fédéral pourrait avoir une politique complète et totale des revenus.

M. Kuziak: On ne devrait certainement pas en douter. Je suis tout à fait d'accord.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This would be a very important constitutional change, if this were to be brought about.

Are there any comments from the floor at this time?

Mr. Dinsdale: Mr. Kuziak, do you really feel it would be in the best interest of industrial development in Western Canada if all incentive grants were removed? I do not have a copy of the brief but I think in the early part of it stress was placed very heavily on this aspect of regional economic development policy. I am raising this question because in Manitoba most of our recent industrial development projects have come about only because there have been incentive grants at both the federal and provincial level. These industries never would have gotten off the ground—because there was not the private capital available—if there had not been these governmental incentive grants. Would you care to comment on that.

Mr. Kuziak: Yes, I would like to. I was mainly referring to these incentives grants, particularly tariff structures. In Canada 60 or 70 years ago we went out to protect these industries in the East at the expense of the West, and we have continued doing it to this day. My point is to set a time limit on this. I am making a suggestion. It may be that we should ban any kind of assistance to foreign-owned and foreign-controlled corporations. I believe it is long overdue. I believe it can be done. I know that within this province—and I was Minister of Natural Resources and later Mineral Resources—assistance was given to mining and so on but we never gave any grants, and I believe we got more industry than any other government in the history of this province, including the last four or five years with all the incentives that you advertise—give-aways. In fact we financed the pulp mill of the North completely and totally, gave the forests away and everything else, and built roads for them at our cost. And we are building roads for the potash industry at our cost too. Let us not kid ourselves. This is what makes some of the young Canadians sick. Let us take a look at it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The point you are making then is incentives to foreign-dominated industry and not necessarily Canadian industry?

Mr. Kuziak: Not necessarily Canadian industries, but even Canadian industries. I would look at them very carefully. All those grants or incentives would have to be conditional, as I stated, as to time. Perhaps they do not need any more assistance than one or two years. If they get into a profitable operation why should we give them more profit than anybody else? Why do we give industry a grant but do not give the farmers one? We tell them, "Go into something else, change your agriculture, go into livestock". But when we lend them money we lend at a fancy rate and it is only a loan. We do not give them any

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela constituerait un changement constitutionnel très important si on devait l'adopter.

Quelqu'un de l'assemblée aurait-il des remarques à faire à ce sujet?

M. Dinsdale: M. Kuziak, pensez-vous vraiment qu'il est dans l'intérêt de l'expansion industrielle de l'Ouest canadien de supprimer tout encouragement et toute subvention? Je n'ai pas de copie du discours mais je pense que dans la première partie, on insistait beaucoup sur cet aspect du développement économique régional. Je soulève ce point parce qu'au Manitoba, la plupart de nos projets de développement industriel ne se sont réalisés qu'à cause d'encouragements et de subventions tant de la part du fédéral que de celle du provincial. Ces industries n'auraient jamais démarré car le capital privé n'était disponible que s'il y avait support et subvention du gouvernement. Voudriez-vous donner votre avis à ce sujet?

M. Kuziak: Oui, j'aimerais bien. Je faisais surtout allusion à ces subventions, particulièrement celles des structures tarifaires en vigueur au Canada il y a 60 à 70 ans et que nous avons établies pour protéger les industries de l'Est au détriment de celles de l'Ouest et nous n'avons pas cessé d'agir ainsi jusqu'à maintenant. Mon argument est le suivant: il faut établir une limite à cette pratique. Je me permets de suggérer qu'on devrait éliminer toute forme d'aide aux sociétés à appartenance ou à contrôle étrangers. Je pense que cette question est depuis longtemps en souffrance et je crois qu'on peut la régler. Je sais que dans cette province, au moment où j'étais ministre des Ressources naturelles et plus tard ministre des Mines, on accordait de l'aide aux mines et ainsi de suite mais nous n'avons jamais accordé de subventions et je crois que nous avons eu plus d'industries que n'importe quel gouvernement dans l'histoire de cette province y compris les 5 ou 6 dernières années avec toutes les subventions que vous annoncez ou distribuez. En fait, on a complètement et totalement financé l'industrie de la pâte et du papier, au nord. On leur a donné les forêts et on leur a même construit des routes à nos frais. Et on est en train d'aménager également à nos frais, des routes pour l'exploitation de la potasse. Ne nous leurrions pas. C'est ce qui rend malade certains jeunes Canadiens. Regardons la situation.

Le coprésident (M. MacGuigan): Enfin, ce que vous dites constitue un encouragement pour les entreprises étrangères et pas nécessairement pour l'industrie canadienne?

M. Kuziak: Pas nécessairement, mais aussi pour les industries canadiennes. Je leur accorderais une attention bien particulière. Toutes ces subventions ou cette aide devraient être conditionnelles comme je l'ai toujours dit. Peut-être n'ont-elles besoin d'aide que pour un ou deux ans. Si elles font des bénéfices pourquoi leur donner plus d'avantages qu'à n'importe quelle autre industrie? Pourquoi donner des subventions aux industries et ne pas en accorder aux cultivateurs? Nous leur disons de faire quelque chose d'autre, de modifier leur agriculture, de faire de l'élevage. Mais quand on leur prête de l'argent à

[Texte]

grants. But we give grants to industry, to substantial industry, and I disagree with it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Kuziak, on behalf of the Committee I would like to thank you very sincerely for your fine presentation.

The next witness is Mr. Laycock. I believe there is one further witness after Mr. Laycock, namely Mr. Krepakevich. Mr. Laycock is a resident of Saltcoats in this province.

Mr. Francis E. Laycock: Ladies and gentlemen, members of the Special Committee. I prefer to stand because there are people at the back of this room that could not see the speakers and, on top of that, I am a grass-roots farmer. I do not know how many in this room are actually farmers, but I take this opportunity to thank you for the opportunity of presenting these briefs as a grass-roots farmer.

Several things have been said tonight that have been part of my brief, I am pleased to see that because other segments of this society seem to have realized our problem and its related aspects. To be brief, I shall just read what I have. I have two briefs. I am to present the one that I was asked to bring here tonight as a representative of the Saltcoats Wheat Pool Committee, and shall read this brief now. Then I wish to present one on my own behalf, if you will be kind enough to bear with me.

The first one is from the Saltcoats Wheat Pool Committee. These briefs are to be presented to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada at a meeting to be held in Yorkton, Saskatchewan, November 17, 1970.

1. Whereas education costs have become an unfair burden on property owners this brief goes on record as suggesting part of this burden be shifted to income tax.

2. Whereas we are concerned about restrictions on movement of farm products between provinces this brief goes on record favouring elimination of restrictions imposed by provincial marketing boards.

3. Whereas the agricultural economy is forced to export on world markets and is required to buy our inputs on a protected market, this brief recommends elimination of all import duties and import quotas.

4. Whereas the Senate is a burden on the people of Canada, we recommend that the Senate be abolished.

5. Whereas to serve the national interest this brief recommends that the federal government nationalize all railway companies in Canada and that they be operated as a public utility.

Respectfully submitted by the Saltcoats Wheat Pool Committee.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Laycock: Shall I present the next one too?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, go ahead.

[Interprétation]

un taux élevé et que ce n'est qu'un prêt, on ne leur fait pas alors de subvention. Et nous donnons des subventions aux industries et aux industries très importantes. Alors je ne suis pas d'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Kuziak, au nom du Comité, je vous remercie de votre excellent mémoire. Le témoin suivant se nomme M. Laycock. Je pense qu'il y a encore un témoin après M. Laycock, du nom de Krepakevich.

M. Laycock habite Saltcoats dans cette province.

M. Francis E. Laycock: Mesdames et messieurs, membres du Comité spécial, je préfère rester debout parce qu'il y a des gens au fond de la salle qui ne peuvent pas voir l'orateur et qu'en plus, je suis cultivateur. Je ne sais pas combien il y a de cultivateurs dans cette salle mais je profite de cette occasion pour vous remercier de me donner, en tant que cultivateur, la possibilité de présenter ce mémoire.

Ce soir, on a dit bien des choses qui se trouvent dans mon mémoire. Je suis heureux qu'il en soit ainsi parce que d'autres secteurs de notre population semblent avoir compris notre problème et ses différents aspects. Pour être bref, je ne ferai que lire ce que j'ai. J'ai deux mémoires. Je vais tout d'abord présenter le mémoire qu'on m'a demandé d'apporter ici à titre de représentant du Comité du Syndicat du blé de Saltcoats. Je vais lire celui-là d'abord et après, je présenterai mon propre mémoire, si vous voulez bien l'écouter.

Mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution canadienne à la réunion tenue à Yorkton, Saskatchewan, le 19 novembre 1970.

1. Comme les frais d'instruction sont devenus une charge beaucoup trop forte pour les propriétaires fonciers, nous demandons qu'une partie de cette charge financière soit portée sur l'impôt sur le revenu.

2. Comme les restrictions sur l'acheminement des produits agricoles d'une province à l'autre nous préoccupent, nous favorisons l'élimination des restrictions imposées par les offices de commercialisation des produits agricoles.

3. Comme l'économie agricole dépend obligatoirement des débouchés internationaux et que nous devons acheter ce qui nous est nécessaire sur les marchés protégés, nous recommandons l'élimination de tous les droits d'importation et les contingentements d'importation.

4. Comme le Sénat est une charge financière pour le peuple canadien, nous recommandons l'abolition du Sénat.

5. Dans le but de servir l'intérêt national, nous recommandons que le gouvernement fédéral nationalise toutes les compagnies ferroviaires du Canada, qu'elles soient affectées au service public et administrées comme telles. Respectueusement soumis par le Comité du Syndicat du blé de Saltcoats.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Laycock: Puis-je présenter le suivant aussi?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui. Allez-y.

[Text]

Mr. Laycock: Now that is the feeling of farmers in Saltcoats which is 20 miles from here.

There is something that I would like to say as a personal participant, and I shall be brief here, too.

These are things that I have set down in the last three or four days, and everybody might not agree.

1. I recommend that the capital of Canada be moved from Ottawa to the centre of Canada, for example Winnipeg or right here in Yorkton and that all members of the House of Commons be required to take up residence here. Perhaps then the Government of Canada would be more aware of the problems we face out here, and there would not be the need for a committee such as assembled here tonight.

2. I recommend the number of provinces in Canada be reduced by joining Alberta, Saskatchewan and Manitoba to be known as the Prairie Provinces, and by joining New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island.

3. I recommend the proposed implementation of lifetime pensions for the federal and provincial members of Parliament be abolished.

4. I recommend that the Canada Pension Plan be abolished and the money collected so far be refunded to the people. Failing this, then the collection procedures be changed to raising the exemption for parents with families to the same level as the basic income tax exemptions and on the same basis. Now I run into this thing every year. You can question on this later.

5. I recommend that the proposal to impose capital gains tax on the farmer's land or his production, as put forth by the hon. Mr. Benson's White Paper on Taxation, be disregarded completely and that the cash method for farmers and fishermen be continued. I wish to emphasize this point again I violently object to capital gains tax on farmers.

6. I recommend, when you members of the House of Commons here tonight get back to Ottawa, that you get hold of the hon. Mr. Lang and the hon. Mr. Olson and tell them that I, as a farmer of 1,120 acres, object very strongly to his recent proposal of a check-up on grain sales and his proposed method of stabilizing farm income. I demand a plebiscite from farmers before any such plan be implemented.

I also recommend that any money paid to help the farmers in this period of crisis come entirely from the Government of Canada and not from the pockets of the farmers. They have subsidized the rest of Canada enough already with the cheap food policy now in force.

I recommend you become more familiar with our problems, and I humbly submit these recommendations to you on my own behalf.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Laycock.

The first question will be asked by Mr. Knowles.

Mr. Knowles (Norfolk-Haldimand): Thank you, Mr. Chairman. I congratulate Mr. Laycock on his brief and the forthright way in which he has presented it. You leave no doubt of your feelings and those of your Wheat Pool Committee.

[Interpretation]

M. Laycock: Ceci représente maintenant le point de vue des cultivateurs de Saltcoats, à 20 milles d'ici.

Je voudrais donner mon opinion, à titre personnel et ici encore, je serai bref.

Voici ce que j'ai noté ces trois ou quatre derniers jours. Tous pourraient ne pas être d'accord.

1. Je recommande que la Capitale du Canada soit déménagée d'Ottawa vers le centre du Canada à Winnipeg par exemple, ou même ici, à Yorkton, et que tous les membres de la Chambre des communes soient obligés d'habiter ici. Peut-être que le Gouvernement canadien serait plus conscient des problèmes auxquels nous devons faire face ici et qu'on n'aurait pas besoin d'un Comité comme celui qui se réunit ici ce soir.

2. Je recommande que le nombre de provinces canadiennes soit diminué par la réunion de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, qui seraient appelées Province des Prairies et par la réunion du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard.

3. Je recommande que le projet de pension à vie des membres du Parlement fédéral et provincial soit rejeté.

4. Je recommande que le Régime de pensions du Canada soit aboli et que les fonds accumulés jusqu'à maintenant soient remboursés aux gens ou alors que les procédures de collecte de ces fonds soient modifiées de façon à accorder une exemption aux parents avec famille à charge au même titre et sur la même base que les exemptions de base pour l'impôt sur le revenu. Je reviens sur cette question chaque année.

5. Je recommande que le projet de l'imposition d'une taxe sur les gains de capital des fermes ou de ce qu'elles produisent, tel qu'annoncé dans le Livre blanc de monsieur Benson sur la taxation soit complètement rejeté et que la méthode des fonds pour les cultivateurs et les pêcheurs continuent. J'insiste là-dessus et je m'objecte fortement au projet.

6. Je recommande à tous les députés qui sont ici, à leur retour à Ottawa de rencontrer l'honorable Lang et l'honorable Olson et de leur dire que moi, cultivateur de 1,120 acres, je m'oppose très énergiquement au projet d'examen des ventes de grains et à celui de la stabilisation du revenu des fermes. Je demande qu'on consulte les cultivateurs avant l'application d'un plan semblable.

Je recommande également que tout argent donné pour aider les cultivateurs dans cette période de crise soit pris dans le trésor du fédéral et non pas dans les poches des fermiers. Ceux-ci qui subventionnent le reste ont suffisamment contribué de leurs sous à des politiques de produits alimentaires non marché.

Je recommande que tous les membres prennent davantage connaissance de nos problèmes et je vous sou mets humblement ces recommandations.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Laycock.

La première question sera posée par M. Knowles.

M. Knowles (Norfolk-Haldimand): Merci, monsieur le président. Je félicite M. Laycock de son mémoire et de la franchise avec laquelle il l'a présenté. Nous savons clairement ce que vous et les membres de votre comité pensez.

[Texte]

I was interested in the second section of that brief regarding provincial marketing boards. As you know, we are now studying in Ottawa the national proposal to make it possible to establish national marketing boards. What is the feeling of you people in Saltcoats with regard to national marketing boards?

Mr. Laycock: There seems to be differences of opinion, possibly. I would say the consensus is such that provincial marketing boards alone cannot operate. It appears to me that it has to be on a national scale, because that is the only way they can control movement of goods between provinces. What is happening right now is that ten provinces will be setting up quotas on different products. They will become 10 individual trading blocs. I ship a lot of my hogs and cattle to Winnipeg. Suppose they put in a marketing board and I cannot ship my stock to Winnipeg where my natural outlet is. Others have eggs going to Quebec. You know the situation that is happening here. Surely I do not have to tell you what is happening between provinces. You have read the papers as much as I have.

We feel that possibly the only solution to this dilemma is national marketing boards, but there is a lot of legislation involved in that too.

Mr. Knowles (Norfolk-Halifax): It would be necessary too, of course, that all provinces would agree to opt in on a national marketing board before even that could be made workable.

Mr. Laycock: Correct. You have to get them all to agree.

Mr. Knowles (Norfolk-Halifax): Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Some of the proposals that you have made—they are all debatable—and which you obviously feel very strongly about are perhaps not particularly of constitutional consideration, so perhaps we will not question you about those in particular. For example, pensions for members of Parliament, whatever you may think of them, and even the Canada Pension Plan, are not particularly constitutional problems, nor is the capital gains tax.

However, I notice that you have made proposals as well with respect to the joining of the three Prairie provinces together into a single province. I might ask you whether you feel that there is considerable sentiment in this area for that type of merger. This is in your own brief of course, but is this something on which you feel that you are at odds with the rest of the community?

Mr. Laycock: No, I do not believe so. There is considerable feeling, which I have ran into, that it would even split Canada in half, if I may say so without the War Measures Act putting me in jail tomorrow. We could run our own affairs and let you fellows run your affairs. There may be more than you think out there. I have run into quite a bit of it. It is something to consider.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any others from the floor who would like to comment on these questions?

[Interprétation]

Je me suis intéressé à la deuxième partie du mémoire concernant les offices de commercialisation. Vous savez que l'on étudie maintenant à Ottawa un projet concernant l'établissement d'une commission nationale. Quelle est votre opinion, vous, les cultivateurs de Salt Coats, à ce sujet?

M. Laycock: Il semble y avoir des divergences d'opinions sur cette question. Je dirais d'une qu'il existe un accord sur l'idée qu'à l'échelle provinciale, ces commissions ne peuvent fonctionner. A mon avis, il faudrait que cette commission soit nationale pour qu'elle puisse contrôler l'échange des produits d'une province à l'autre. Ce qui se produit actuellement, c'est que les 10 provinces établissent des contingentements sur différents produits. On aura 10 unités commerciales. J'envoie beaucoup de mes porcs et de mes vaches à Winnipeg. Supposons qu'une commission m'empêche de le faire à Winnipeg alors que c'est mon débouché naturel. D'autres ont des œufs qui vont au Québec. Vous savez ce qui arrive là. Inutile de vous dire ce qui se passe entre les provinces. Vous avez lu les journaux aussi bien que moi. Nous estimons que peut-être la seule solution est de créer une commission nationale. Mais naturellement, ceci comporte beaucoup de lois compliquées.

M. Knowles (Norfolk-Halifax): Il serait nécessaire aussi que toutes les provinces acceptent de créer une commission nationale avant d'assurer le succès de cette commission.

M. Laycock: Oui, vous devez leur faire accepter cela.

M. Knowles (Norfolk-Halifax): Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Les propositions que vous faites, sont toutes discutables et celles auxquelles vous croyez le plus fortement ne relèvent pas du problème constitutionnel. C'est pourquoi, nous ne vous posons pas de question sur celles-là. Par exemple, les pensions des députés et les plans de pensions du Canada ne sont pas des questions constitutionnelles pas plus que la question de la taxe des gains sur le capital.

Mais, vous avez aussi parlé de l'union des trois provinces des Prairies qui n'en formeraient plus qu'une. Vous pensez que tout le monde serait d'accord dans cette partie avec cette fusion? C'est dans votre propre mémoire mais faut-il penser que c'est le sentiment général?

M. Laycock: Non, je ne le pense pas. Beaucoup aimeraient séparer le Canada en deux si je puis dire cela sans pour autant vouloir être mis en prison demain en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Vous pourriez vous occuper de vos affaires et nous des nôtres. Il y a peut-être ici plus matière à penser que vous ne le croyez. J'en ai d'ailleurs beaucoup parlé. Il faut le voir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il des gens qui auraient des remarques à faire?

[Text]

Mr. Kuziak: I would just take the opportunity of speaking on the capital gains tax. Although I am not a Liberal, I am going to commend Mr. Olson for bringing in capital gains tax. I do not believe it is going to affect the average farmer in Saskatchewan or in the West. I cannot see why somebody making an income, no matter what that income is, should not be paying income tax. I believe they should be. And I am for a capital gains tax.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other comments from the floor? Are there any other farmers here who would like to express some opinions on this? I do not mean capital gains tax particularly, but on the general problems that we are facing.

Mr. John A. Knoll: I have a farm, my father homesteaded it in 1888—Yorkton was not even here; it was 3 miles north—and I made a living out of it. We have seen these recessions before. The year 1914 was bad. We had a small crop, the price was not good, and then the war came along. In 1919 we got \$3.50 for a bushel of wheat through the Wheat Board, which they formed; otherwise we would not have got it. But after the war, in 1920, they took it off, and of course everything went back to lower prices. Then the Wheat Pool organized, came in in 1924, and made a set price. But they had their trouble too when fall came. They gave out too much money at the start, you know. A. C. Stuart of Yorkton was the Minister of Highways, and he saved us. He loaned us \$12 million from the funds of Saskatchewan and by the time we had it paid off we had paid \$15.5 million. It took quite a number of years to pay that off.

Then came the bad years again, and in 1932 I sold No. 1 wheat for 21 cents a bushel because it was so bad. But it picked up again. These bad times come and go. But let nobody get alarmed about it. It is going to be better again. But these times come around. I do not know, but somebody collects the money and then there is no more money.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The Bank of Canada.

Mr. Knoll: But last year we were in a bad position. For years we grew a big crop and we could not sell it. Nobody seemed to care much about it and there it stood. Lumber prices were high. Tell Mr. Benson that taxes on lumber are very high. You cannot build a granary for 1,000 bushels that costs \$400 or \$500 and build one every year or two and keep it on the farm. So I quit seeding grain. Last year I did not seed any at all. I summerfallowed. But Mr. Benson and a fellow from Saskatoon does not want to pay me for all my summerfallow, you know. So I am in trouble again.

• 2220

Well, that is all I have to say. It will be better again, I know. Mr. Matheson came to my place about two years ago, and we sat in my house here on Bailey Drive and we discussed what will happen. I told

[Interpretation]

M. Kuziak: Je voudrais parler de la taxe sur les gains de capital. Bien que je ne sois pas libéral, je félicite monsieur Olson d'introduire cet impôt sur nos gains de capitaux. Je ne pense pas que ceci affecte beaucoup le cultivateur moyen de la Saskatchewan ou de l'Ouest. Mais je ne vois pas pourquoi on ne devrait pas payer d'impôt là où il y a revenu, peu importe la nature de ce revenu. Je crois qu'il doit y avoir un impôt et je suis d'accord avec l'idée d'imposer une taxe sur les revenus de capitaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y aurait-il d'autres cultivateurs qui voudraient parler. Je ne veux pas parler de l'impôt sur les capitaux, mais sur les problèmes généraux qui nous occupent.

M. John A. Knoll: Je suis cultivateur. La propriété de mon père date de 1888 et Yorkton n'existait même pas à cette date. Elle était située à trois (3) milles au Nord et j'y ai gagné ma vie. Nous avons eu d'autres périodes de récession auparavant et 1914 a été une mauvaise année. Une petite récolte. Les prix n'étaient pas bons. Et la guerre est arrivée. En 1919, nous avions \$3.50 le boisseau de blé au moment où on a formé la Commission du blé, autrement nous n'aurions pas obtenu ce prix. Après la guerre, en 1920, on a supprimé cet organisme. Bien sûr, les prix sont retombés. Ensuite, le syndicat du blé s'est organisé et en 1924, il a établi des prix fixes. Il s'est aussi heurté à des difficultés quand l'automne est arrivé. Ils ont trop sorti d'argent au début et le ministre des routes de l'époque, A. C. Stuart de Yorkton nous a sauvé la vie. Il nous a accordé 12 millions de dollars de fonds de la Saskatchewan et au moment du remboursement, nous avons remboursé 15.5 millions de dollars. Il a fallu bien des années pour rembourser tout cet argent.

Ensuite, nous avons eu les mauvaises années et en 1932, j'ai vendu du blé numéro 1 pour 21 cents le boisseau. La situation était bien triste mais les choses ont reprises et personne ne s'est trop inquiété à ce sujet. Ces mauvaises périodes vont et viennent. Elles redeviennent de nouveau meilleures. Mais ces choses reviennent et quelqu'un apporte de l'argent et il n'y en aura plus.

Le coprésident (M. MacGuigan): La Banque du Canada.

M. Knoll: L'année passée, nous étions dans une mauvaise posture. Pendant des années nous avions de fortes récoltes et on ne pouvait pas les vendre. Personne ne s'en souciait beaucoup. Et là, on était pris avec ce blé. Le bois était très cher. Dites à M. Benson que les taxes sur le bois sont très élevées. On ne peut pas construire un entrepôt pour 1,000 boisseaux qui coûte \$400 à \$500 et en construire un à chaque année ou à tous les deux ans. C'est pourquoi j'ai décidé de planter du blé cette année. L'année passée, je n'en ai pas planté du tout. J'ai défriché en été mais M. Benson ne veut pas me payer pour tout ce que j'ai défriché de sorte que j'ai de nouveau des ennuis.

C'est tout ce que j'ai à dire. La situation va s'améliorer de nouveau, je le sais. M. Matheson est venu chez moi, Promenade Bailey, il y a deux ans, et nous avons discuté de ce qui arriverait. Je lui ai dit alors: «Cela arrivera

[Texte]

him then: "Sure it will come". Somebody grabs the money and holds it and the rest cannot get it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If you can remember 1914 that well you must be a lot older than you look.

Mr. Knoll: I farm my own farm. I have four boys that I have given university to. Maybe you will see one of them on Front Page Challenge.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope we will—and I hope he wins. Thank you.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, could I ask two questions?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, certainly, Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: On a point of clarification. If the Senate is rejuvenated with the youth corps that was recommended, would you see some hope for it; and secondly, would it not be more reasonable geographically to have the capital city in Brandon. It is the centre of Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale is from Brandon.

Mr. Laycock: Mr. Dinsdale, I have lived in Manitoba for a few years. I was in Brandon; it is a nice city.

Mr. Dinsdale: A lovely city, yes.

Mr. Laycock: A very logical place, very easy to get at. I go along with you there.

As far as putting younger men in the Senate is concerned, I realized that my brief here would draw up some controversy. But I see no purpose in the Senate, so why put anybody in it?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Laycock, I believe that, in conclusion, you wanted to make some further remarks, so I will allow you to make those now.

Mr. Laycock: Thank you.

I do not think that this capital gains tax is clear to most people. As it has been put forward, the way I understand it, is that when valuation day comes, you sit down and value your piece of land, your home, your personal belongings.

Now, there may be a level that you will not come to—say \$500—that will cover most TV's and one thing and another. But other than that, you are going to have to sit down and value the stuff. What are you going to value your home today at—next year at—the year after that, at? And if it goes up and down as property values do, how are you going to honestly set any value at all? If you do set a value, will the income tax people accept your figure?

Now, you know, in the matter of expropriation of land for highways, railways, and one thing and another, the hassle that goes along in trying to value that little piece of land. You take that all the way across Canada, and look at the turmoil and frustration that you are going to create in trying to arrive at a value of anything.

And not only farmland. I am a farmer and I am quite concerned, because farmland has been jumping up and

[Interprétation]

certainement. Quelqu'un prend tout l'argent et les autres ne peuvent pas en avoir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous vous rappelez aussi bien de 1914, vous devez être bien plus âgé que vous n'en paraîsez.

M. Knoll: J'ai ma propre ferme et 4 fils qui sont allés à l'université. Peut-être verrez-vous l'un d'eux en première page du *Challenge*.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je l'espère et j'espère qu'il aura du succès. Merci.

M. Dinsdale: Monsieur le président, puis-je poser deux questions?

Le coprésident (M. MacGuigan): Certainement, monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: Avez-vous l'espoir qu'on rajeunira le Sénat par les moyens préconisés et est-ce qu'il ne serait pas plus raisonnable sur le plan géographique d'avoir la capitale à Brandon, c'est le centre du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Dinsdale vient de Brandon.

M. Laycock: Monsieur Dinsdale, j'ai vécu au Manitoba pendant quelques années; j'étais à Brandon, c'est une jolie ville.

M. Dinsdale: C'est une très jolie ville, en effet.

M. Laycock: Vraiment et c'est une ville très facile à atteindre.

Quant à mettre des personnes plus jeunes au Sénat... je me suis rendu compte que mon mémoire soulèverait une controverse. Mais je ne vois pas la raison d'être du Sénat, voilà! Pourquoi y mettre des gens alors?

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Laycock, je crois que pour conclure vous vouliez dire quelque chose d'autre encore? A vous la parole.

M. Laycock: Merci.

Je ne pense pas que l'impôt sur la plus-value de capitaux soit bien compris pour la plupart des gens. Comme on l'a proposé, d'après ce que je vois, c'est que lorsque le jour de l'évaluation arrive, vous évaluez votre propriété foncière, votre maison, vos effets personnels.

Il y a peut-être un niveau, auquel vous n'atteindrez pas, mettons \$500, qui couvrira l'appareil de télévision et d'autres articles. Mais à part cela, il vous faudra évaluer. Quelle est l'évaluation de votre maison cette année, l'année prochaine? Et si le prix monte et descend comme toutes les propriétés foncières le font, comment est-ce que vous pouvez en faire une évaluation et si vous l'évaluez est-ce que les agents du fisc acceptent vos chiffres?

Vous savez que l'évaluation des terres, des terrains expropriés pour des routes ou pour des immeubles publics, etc, fait l'objet de négociations pendant des années et des années. Si on applique cela à tout le Canada, imaginez tout ce qu'on fera pour fixer la valeur de n'importe quoi.

Il n'en est pas ainsi seulement pour les fermes, mais parce que les propriétés foncières ont augmenté et baissé et personne ne peut s'entendre sur un prix fixe pour une

[Text]

down all over the place, and you cannot get anybody to agree on the price of a piece of land. That is only land. In my case, I will have to sit down and value my cattle. I do not know how many cattlemen are in this area but I have got around 90 head, and I cannot tell you how many heifers or how many bulls or how many steers there are in that herd today without going out and actually counting them.

All right. How are you going to evaluate that? The price of cattle on the market is up today and down tomorrow. Look at the price of pigs. What is the purpose of the frustration that you are going to create in the Government of Canada by putting this capital gains tax on?

I will leave that. I believe you have got the point. But this Canada Pensions thing. I would like to stress a little bit on that. I realize now that maybe the pension plan as it is established may not be abolished, but it could be. It is not far enough on yet that I could not get my money back out of it. But in another few years, somebody is going to make a blunder down there in Ottawa, sure as the deuce, and you will not where you are at or who owes what.

Now, the same thing could have been implemented by raising the old age pension and including some of the benefits along that line without all this paraphernalia of filling it out every year, all the way from one dollar up. It seems so childish to get down that low. Surely there must have been some other way of establishing the procedure of collecting this thing—surely there must have been.

I will give you an example. The task force are supposed to have established something like a poverty level of around \$3,000. How many people are living below that? If they are on poverty level now, why ask them to contribute some more, and take it away from them? I cannot see the point of it at all. Not only that, but for farmers, we have got to have that money to operate on. And I do not mean maybe. If we are down below \$2,000 or \$3,000, out of the net income, we are in a drastic situation. Maybe I have said enough on that.

Another thing possibly, as a farmer, that I should bring up is this task force thing. I know it is a big subject and possibly you know what it is all about, I do not know. I hope you do, because there are implementations along that line that bother me too. And that gentleman who was up here—I forget his name. John Knoll, was it? He has lived through this time. He knows what it is like to have hard times and good times.

But the whole thing is, if you do not understand the task force—and have any of you read it?

Some hon. Members: Which one?

Mr. Laycock: The task force on agriculture.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This is not really within the...

Mr. Laycock: It is not on the Constitution?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No.

Mr. Laycock: It sure as heck affects us, because it is trying to eliminate two-thirds of the farmers, and where are they going to go? Into the cities and towns.

[Interpretation]

parcelle de terrain. C'est seulement du terrain. Dans mon cas, je dois évaluer mon bétail; je ne sais pas combien il y a d'éleveurs ici, mais j'ai 90 têtes; alors je ne peux pas vous dire combien il y a de génisses, combien de taureaux, combien de vaches, etc.

Comment les évaluer? Le prix du bétail monte toujours tandis que le marché descend. Regardez les prix des porcs. Dans quel but allez-vous créer ces frustrations, vous, le Gouvernement canadien, en imposant cet impôt sur les plus-values de capitaux.

J'en reste à cela, je pense que vous avez compris. Et le Régime de pensions du Canada? Je me rends compte que le Régime de pensions tel qu'il a été créé ne peut pas être aboli, mais on pourrait l'abolir. On n'est pas allé si loin que je ne puisse pas obtenir mon argent, mais à un moment donné quelqu'un commettra une bétvue à Ottawa et vous ne saurez plus où on en est.

La même chose aurait pu être appliquée en augmentant la pension de vieillesse en versant davantage aux bénéficiaires, sans imposer quoi que ce soit tous les ans. Tout ceci me semble tellement enfantin d'aller si bas. Il y a sûrement une autre façon d'établir la collecte de ces fonds.

Je vais vous donner un exemple. Le groupe de travail a établi un niveau de \$3,000 environ et il y en a tant qui vivent en dessous de ce montant. S'ils vivent dans la pauvreté, pourquoi leur demander d'apporter une contribution plus élevée. Je ne vois pas pourquoi. Non seulement cela, mais nous, les cultivateurs, avons besoin de cet argent pour conduire nos affaires. Si nous avons moins de \$2,000 ou \$3,000 comme revenu net, nous sommes dans une situation très grave. Cela suffit peut-être sur ce sujet.

Une autre question. En tant que fermier, je reviens sur ce groupe de travail. Je sais que c'est un sujet très important. Peut-être le connaissez-vous bien, moi je m'y perds, j'espère que vous savez ce que c'est, car il y a bien des dispositions qui m'intriguent. Et il y a ce monsieur dont le nom m'échappe. John Knoll, n'est-ce pas? Il sait ce que c'est que de passer par des temps difficiles et aussi d'avoir du bon temps.

Mais si vous ne comprenez pas le groupe de travail, avez-vous du moins lu le rapport?

Des voix: Lequel?

M. Laycock: Le groupe de travail sur l'agriculture.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce n'est pas celui...

M. Laycock: Ce n'est pas celui sur la Constitution?

Le coprésident (M. MacGuigan): Non.

M. Laycock: Mais ceci nous touche vivement parce qu'il élimine les deux tiers des cultivateurs et où vont-ils? Dans les villes.

[Texte]

This new proposal that Mr. Laing has come up with, I cannot see that at all, the way he has set it up. I wish to explain this, because only the ones that have sold lots of grain are going to get any payment back, because they are the only ones that will be eligible.

Two years ago we grew all the grain we could, and look at the mess we got into. This is going to encourage us right back again, so when you get down there, question him on this.

I should quit, I guess. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Laycock. These latter points on taxation and pensions and so on, are not really within our terms of reference; but our minutes are read by most parliamentarians, so that the words that you have spoken will go beyond this meeting tonight, in any event.

I would like to thank you very sincerely on the Committee's behalf.

Mr. Laycock: Thank you for the opportunity. It is not often we get a chance to speak.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It was very kind of you to come in.

Would Mr. Krepakevich come forward?

Our last brief this evening will be presented by Mr. Duane Krepakevich who is a student at Yorkton Regional High School. We are pleased to have had the opportunity this evening of not only having a great turn-out of your citizens in general, but of having heard from one of your older citizens who was recently at the microphone and of hearing now from one of your younger citizens. Senator Cameron suggests he may be young enough to qualify for the Senate, under Mr. Kuziak's new proposal. Mr. Krepakevich.

Mr. Duane Krepakevich (Student, Yorkton Regional High School): Mr. Chairman, members of the Committee, worried Canadians. If I seem nervous, I am, because I have never spoken before to such a distinguished Committee.

When I read that this Committee was coming, I may have misinterpreted the purpose of this meeting and my short speech may be a bit off the topic, but I wish to go on anyway. I will not go directly into any political topics, for I do not know much about politics, and there are times such as this that I am glad I do not.

First, I think—and I could be wrong—it would be of more use to set up individual committees such as this, in major centres in Saskatchewan, such as Regina, Yorkton, Saskatoon, than just one committee travelling throughout Canada. These individual committees could look into problems more efficiently and with greater concern. I think these committees should be headed by our members of Parliament, who should be taking and submitting Canadian problems to Ottawa and trying to solve these problems, and help the people they represent.

Most of the problems which you have heard here and at other centres are well known problems, such as agriculture, industrial, employment, pollution, drugs, et cetera. The thing is, we are past the time of talking. We

[Interprétation]

Et le nouveau projet de M. Laing—moi je ne l'accepte pas du tout. Je désire expliquer cela car seulement ceux qui ont vendu beaucoup de blé obtiendront quelque chose en retour. Car ce sont seulement ceux-là qui seront admissibles.

Il y a deux ans nous avons planté tout le blé que nous pouvions et voyez dans quel pétrin nous sommes. Quand vous le verrez, questionnez-le à ce sujet.

Je crois que je vais m'en tenir là. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Laycock. Ces dernières questions sur l'impôt et les pensions ne relèvent pas vraiment de notre mandat, mais nos comptes rendus sont lus par la plupart des parlementaires et tout ce que vous avez dit leur sera transmis.

Je vous remercie très sincèrement au nom du Comité.

M. Laycock: Nous n'avons pas souvent l'occasion de nous exprimer comme ce soir. Merci de cette occasion.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez été très gentil de venir.

Notre dernier mémoire, ce soir, sera présenté par M. Duane Krepakevich qui est étudiant à l'école secondaire de Yorkton. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'entendre un citoyen plus jeune après avoir eu le plaisir d'écouter un citoyen plus âgé. Le sénateur Cameron dit qu'il peut être assez jeune pour être admissible au Sénat, dans le cadre de la nouvelle proposition de M. Kuziak. Monsieur Krepakevich, vous avez la parole.

M. Duane Krepakevich (étudiant, École secondaire régionale de Yorkton): Monsieur le président, messieurs, si j'ai l'air un peu nerveux, c'est que je n'ai jamais parlé devant un comité si distingué.

Lorsque j'ai appris que ce Comité allait siéger ici, j'ai peut-être mal compris le but de cette réunion; je pense que je suis en dehors du sujet mais je vais parler quand même. Je n'aborderai pas la question politique car je n'y connais pas grand-chose et il y a des moments comme celui que nous vivons maintenant où je suis heureux de ne pas y connaître grand-chose.

Tout d'abord, je me trompe peut-être, mais je pense qu'il vaudrait peut-être mieux qu'il y ait des comités individuels comme celui-ci dans les principaux centres de la Saskatchewan comme Regina, Yorkton, Saskatoon, au lieu d'avoir un seul comité qui se déplace dans tout le Canada. Ces comités individuels pourraient travailler de manière plus efficace et avec plus de soucis. Je pense que ces comités devraient être dirigés par des députés qui pourraient présenter les problèmes à Ottawa afin d'essayer de les résoudre et d'aider les gens qu'ils représentent.

La plupart des problèmes dont on a parlé ici et ailleurs ont des problèmes bien connus tels que l'industrie, les emplois, la pollution, la drogue, etc. Le temps n'est plus

[Text]

would like to know when things are going to be improved and if we youth can assist.

I would like to see committees of youth being formed to assist in the problems of Canada through government sources for today, the youth are not worried about the money which they will make for their assistance but are worried about their future.

I would just like to say that I am here mostly on my own, but partially to show that the youth of Canada—who I hope are not as nervous as I am—are concerned about the problems in Canada and would like to be of assistance.

Within five to ten years, we will be taking your place and running Canada, and we realize this. That is about all; and I kind of hope that problems can be solved, lest we end up like the States. Two or three years ago, we all looked at the United States and said, "Ha, this will never happen to Canada. We are free and good"—and everything else. Look at us now, from the FLQ to farmers way down in debt—and I know, because my parents are small farmers; and it is rough, not just for farmers but for everyone.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. Perhaps I might ask you: When you talk about participation by youth, what you think about such forms of participation as the Company of Young Canadians. Is this the type of thing you have in mind, or would you have some other kind of ways in which youth might participate?

Mr. Krepakevich: There are a lot of students whom I know personally who could become great leaders and have great ideas, if they had the opportunity to be read—you might say—into a sort of committee which could be of assistance to the government, maybe working out problems and getting, maybe, if you do not mind, student power, to help work things out. I mean, there are some things that we can be of assistance on, I am sure.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have lowered the voting age, of course, but I take it you want more than just a vote?

Mr. Krepakevich: Well, not that we should be in the Senate, because from what I hear they are not very youthful. I think maybe youth committees should be formed which possibly could work through Members of Parliament, or whatever—that could help.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand?

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I want to congratulate the witness and tell him that he had no reason to feel worried. He spoke very well. I was going to mention some of the things that the Chairman referred to.

We have the Company of Young Canadians. It started off a little shaky but it is getting straightened out now, and we look forward to the youth in Canada working with that group to help other Canadians.

In addition, as you may or may not know, most of the political parties have their youth wings which I think

[Interpretation]

aux paroles et nous voulons savoir maintenant quand on va se mettre à améliorer les choses et si nous pouvons y contribuer.

Je voudrais voir établir des comités de jeunes pour aider à résoudre les problèmes du Canada car au moyen des sources gouvernementales, les jeunes ne se tracassent pas de l'argent qu'on leur donne maintenant mais de leur avenir.

Je voudrais simplement dire que je suis ici à titre personnel mais également pour montrer que les jeunes du Canada ne sont pas aussi nerveux que moi et qu'ils se soucient des problèmes du Canada et vous devez leur apporter votre aide.

D'ici 5 à 10 ans ce sera à notre tour de diriger le Canada et nous ne perdons pas cela de vue. Et j'espère que le problème peut vraiment être résolu car nous finissons par être comme les États-Unis alors qu'il y a quelques années nous les regardions en disant «rien de tout cela n'arrivera au Canada, nous sommes libres, tout va bien chez nous et voyez maintenant depuis le FLQ jusqu'aux dettes des cultivateurs (j'en sais quelque chose car mes parents sont de petits cultivateurs)» les temps sont durs non seulement pour les cultivateurs, mais pour tout le monde.

Je vous remercie de votre attention.

Le coprésident (M. MacGuigan): Lorsque vous parlez de la participation des jeunes, est-ce que vous pensez à des formes de participation comme la Compagnie des jeunes Canadiens. Est-ce que c'est le genre d'organisme auquel vous pensez ou songez-vous à un autre moyen de participation?

M. Krepakevich: Il y a des étudiants que je connais personnellement qui pourraient devenir de grands dirigeants—Ils sont tous pleins de bonnes idées; s'ils avaient l'occasion de participer à des comités qui pourraient aider le gouvernement à résoudre des problèmes et utiliser, si vous voulez accepter ce terme, le pouvoir des étudiants pour aider à résoudre ces problèmes, je pense que nous pourrions vraiment aider dans ce sens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous avons déjà diminué l'âge du vote mais je crois que vous voulez plus qu'un simple vote.

M. Krepakevich: Oh non, je ne souhaite pas être au Sénat, car d'après ce qu'on a dit, les sénateurs ne sont pas très jeunes. Je pense que l'on pourrait établir des comités de jeunes qui pourraient agir par le truchement des députés; cela pourrait aider.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Je voudrais féliciter le témoin, lui dire qu'il n'a aucune raison d'être craintif, il a très bien exprimé son idée. J'étais pour mentionner certains des points dont a parlé le président.

Nous avons la Compagnie des jeunes Canadiens; elle a mal démarré mais il semble maintenant que tout va bien et nous espérons que les Canadiens travailleront en collaboration avec ce groupe. En outre, comme vous le savez tous, la plupart des partis politiques ont leur groupe de jeunes qui peuvent en faire partie à l'âge de 16 ans. Je

[Texte]

allow people to become active in them at age 16. It so happens that your own constituency, I think, has the youngest Member of Parliament in Ottawa. I think he was elected at 22, and he cannot be more than 24 or 25 now. He handles himself very well.

Also, when you mentioned that there should be permanent committees in each area—and you mentioned Yorkton and Regina and Saskatoon—the thing is that all these constituencies do elect a member, who should spend time in his constituency, knowing what is happening there and knowing the problems; and he comes down to Ottawa and let us know, the rest of us. I am from the East.

Usually in Ottawa we hear a lot about the problems in the West from your MP's out here, and of course, they hear from us. I think that the problem may be that many of the youth, like yourself, do not know about a lot of the opportunities that are open for you to work in. We are trying to provide more; and I would just encourage you to get in touch with your member and other groups such as the CYC and maybe CUSO, which is overseas work for young people, and we will do our best to help you.

Mr. Krepakevich: Good, thank you. I would like to see youth led maybe more into procedures of politics, or maybe there are such things where they kind of act as Members of Parliament and things like that, and deal with the problems. Because when they are out of school and just go straight into politicians, as you may say, really what can they do? They do not know anything about it.

Mr. Allmand: Well, a lot of them do. As I say your own member was quite young. We have another member from New Brunswick who is 24. I think we have at least 10 or 15 members in Parliament who are under 30 and we have a good number who are in their thirties. They handle themselves quite well.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I invite any of the other young people here present to add their words?

What about any of the older people? Would you like to comment on youth and youth's role? Yes, would you come to the microphone, please?

Mr. Chernenkoff: I am Mr. K.C. Chernenkoff from Melville. Although we are concerned about youth, I am sorry that I am not going to refer to what you have had to say. You said it very well for yourself, so I will just let you continue with your own train of thought.

As a wage-earner myself—and I am thinking of so many wage-earners; perhaps this does not come under the Constitution, however, wage-earning is rather general throughout all of Canada, from one coast to another—What I was thinking of was income equity. I am a married man with three children. How do we expect a man with eight children, who is collecting the same salary as I, to conduct himself—to go and pay the kind of taxes that a city will levy on him to deal with sewers, water, roads, industrial development, lights, and so on.

Then we have again, of course, people that maybe make half as much as I do, and they still have eight children to sustain. How do we deal with this? I know that, to some degree, the Income Tax Act provides for exemptions.

[Interprétation]

pense que votre circonscription a le plus jeune député du Parlement, qui a été élu, je crois, à l'âge de 22 ans et il ne doit guère avoir plus de 24 ou de 25 ans maintenant. Il fait très bien les choses.

Je voudrais également dire au sujet des comités permanents dans chaque centre important comme à Saskatoon, Regina et Yorkton, que toutes ces circonscriptions élisent leur député qui devrait passer un certain temps dans sa circonscription et savoir ce qui s'y passe et examiner les problèmes et quand il vient à Ottawa, nous en informer.

Généralement à Ottawa, grâce à vos délégués de l'Ouest, nous entendons parler de vous de même qu'ils entendent parler de nous. Le problème, je pense, c'est que beaucoup de jeunes comme vous ignorent une grande partie des occasions que vous avez de collaborer et nous essayons d'augmenter ces occasions, de vous encourager à entrer en contact avec vos députés et avec d'autres groupes comme, par exemple, les jeunes Canadiens et peut-être le SUCO qui est également un groupe de jeunes travaillant à l'étranger.

M. Krepakevich: Je vous remercie. Je voudrais que les jeunes s'intéressent davantage à la politique afin que lorsqu'ils quittent l'école, ils puissent devenir députés et s'occuper de ces problèmes. Quand ils se lancent directement dans la politique en quittant l'école, que peuvent-ils faire, puisqu'ils ignorent ce qui se passe.

M. Allmand: Il y en a beaucoup qui le font. Nous avons également un député du Nouveau-Brunswick qui avait 24 ans lorsqu'il a été élu; nous avons certainement 10 à 15 députés qui ont moins de 30 ans et un certain nombre qui ont dans les 30 ans et ils font de la très bonne besogne.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puis-je inviter d'autres jeunes qui seraient ici présents à ajouter leurs commentaires? Et, parmi les gens plus âgés, y en a-t-il qui aimeraient parler du rôle de la jeunesse?

Voudriez-vous venir au micro, s'il vous plaît?

M. Chernenkoff: Je suis K.C. Chernenkoff de Melville. Bien que je m'intéresse aux jeunes, je suis désolé de ne pas continuer dans la même ligne de pensée que vous. Vous avez très bien parlé; continuez à entretenir ces bonnes idées.

En tant que salarié, je pense à bon nombre d'autres salariés. Cette question ne se rapporte peut-être pas à la Constitution, mais il y a des salariés dans toute le Canada. Y a-t-il justice en matière d'impôt? Je suis marié et père de trois enfants. Quelle doit être la situation d'un père de huit enfants qui gagne le même salaire que moi et doit vivre et payer les taxes que sa municipalité lui réclame pour les égouts, l'eau, les chemins, le développement industriel, l'électricité; etc.

Quelle est aussi la situation de celui qui gagne la moitié moins que moi et a huit enfants? Que faire dans ce cas! J'admets que la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit des exemptions. Aujourd'hui, il est peu réaliste de demander à un homme d'élever une famille deux fois plus nombreuse en tenant compte simplement des exemp-

[Text]

In this day and age it is unrealistic, really, to ask a man to bring up twice as big a family with the allowance that is allowed him under the income tax exemptions. Of course, the family allowances help in some places but they are really not realistic and I do hope this Committee will take into consideration income tax exemptions and income equity.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Chernenkoff. I am sure you realize that there are now proposals in the White Paper on Tax Reform that was mentioned earlier to increase the exemption levels and, generally speaking, to decrease taxes for people in the lower income brackets.

Are there any other comments from the floor? Would you come up here, please?

Mr. Ian Holter: I am Ian Holter from Yorkton. Mr. Chairman, the remarks I want to make are not addressed specifically to what the young man said. I would like to speak to what has been said on the whole tonight, bearing in mind the various presentations, some of them analytical and I think to the point, reminding us of aspects of this constitutional debate that some of us who are not so sophisticated in some areas have perhaps not been aware of and presentations that were striking for their human appeal and eloquence, although I do not entirely agree with all that was said. I would also like to say—and some people have already stated this—that I was a bit overawed and at the same time pleased to find myself in such celebrated company and meeting people and hearing names that have become household names to many of us through the media of the CBC.

Having said this, I would like to point out that perhaps I misunderstood the purpose of your hearing. I understood it had to do with the Constitution. If I am a bit ignorant and oblique it is because I have not been doing my homework. I thought more would be said about the Constitution. When I was told that you were having a hearing here my immediate reaction was, good Lord, I do not know enough about the Constitution, how can I speak to something like that? I do not think I will go.

However, I think it was on Sunday night's news or Monday night's news that we were treated to a shot of our old adversary, Claude Ryan, espousing his two nations theory, and you who saw that news bulletin on the CBC will recall that he said something to this effect; that he thought there could be no solution to the Canadian problem until people were willing to accept the two nation theory. I think this is crucial to this debate, and because there has been so little said about it tonight I am taking it upon myself to speak, I think, for a number of people in this part of the country to make sure that you go away from this community with one or two very clear impressions. I would now like to take the opportunity to make them clear.

Speaking for myself, and I think for many Canadians in the West and I should think for many across the country, we are completely opposed to any two nation concept. It is inimical to everything we stand for and to everything Canada has stood for and I object, and I think many Canadians object. Where does it put me? I am a

[Interpretation]

tions de l'impôt sur le revenu. Évidemment, les allocations familiales apportent une certaine aide, mais ne sont guère réalistes et j'espère que le Comité prendra en considération les exemptions d'impôt sur le revenu et l'égalité devant l'impôt.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur, mais vous comprenez j'en suis sûr qu'il y a maintenant des propositions, dans le Livre blanc sur la réforme fiscale dont nous avons parlé tout à l'heure, destinées à augmenter le niveau d'exemption et à diminuer les impôts pour les gens qui ont des revenus insuffisants.

Y a-t-il d'autres remarques? Pourriez-vous vous présenter devant le micro?

M. Ian Holter (Yorkton): Monsieur le président, mes remarques n'ont pas particulièrement trait à ce qu'a dit ce jeune homme. Je voudrais parler de ce qu'on a dit dans l'ensemble, ce soir, dans les divers mémoires, dont certains avaient un caractère analytique et nous révélaient des aspects du débat sur la constitution que nous ignorons, du moins certains d'entre nous. Je voudrais parler de ces mémoires, qui étaient touchants et éloquentes, même si je n'étais pas toujours entièrement d'accord. Je voudrais également dire que je suis surpris et heureux de me trouver ainsi parmi tous ces gens célèbres dont Radio-Canada nous parle.

Peut-être ai-je mal compris le but de cette audience. Je croyais savoir qu'elle avait trait à la constitution. Si j'ai l'air un peu ignorant c'est que peut-être je n'ai pas bien appris ma leçon. Je pensais que l'on parlerait davantage de la constitution. Lorsque j'ai appris qu'il y aurait des audiences ici, ma réaction immédiate a été: «Mais j'ignore tout de la constitution. Je ne pense pas que j'assisterai à ces réunions car je n'y connais vraiment rien».

Mais, cela a paru, je crois, aux nouvelles de dimanche soir ou de lundi soir, M. Ryan a parlé de la théorie des deux nations. Vous qui avez écouté le bulletin de nouvelles à Radio-Canada, vous vous souviendrez qu'il a dit quelque chose de ce genre: il n'y a pas de solution aux problèmes canadiens tant que nous n'aurons pas accepté la théorie des deux nations. Je pense que c'est un point crucial dans ce débat et comme on en a très peu parlé ce soir, je prends l'initiative de parler au nom d'un grand nombre de personnes de ma région, afin d'être sûr que vous nous quitterez avec des impressions très claires. Je voudrais mettre les choses au point.

Autant pour moi-même que pour beaucoup de Canadiens de l'Ouest, j'aimerais ajouter que nous sommes complètement opposés au concept des deux nations. Il est irréconciliable avec tout ce que nous soutenons, nous, Canadiens. Qu'est-ce que cela veut dire? Je suis un Canadien d'origine norvégienne. Ma mère était Écossaise, ma femme est aussi Écossaise. Que suis-je donc, moi? Et que sont tant d'autres véritables Canadiens d'origine ukrainienne, allemande, italienne, ou autres. Je pense que cette notion est irréconciliable avec leur sentiment. C'est irréconciliable avec notre connaissance et notre compréhension du Canada que de songer à une «balkanization». Je pense que c'est une de ces choses dont vous devriez

[Texte]

Norwegian-Canadian. I have to qualify that. I tell my wife I am a Norwegian-Metis. She is Scottish. I tell my mother I am a Norwegian-Metis. She is Scottish. Where does it put me and where does it put the other good, solid Canadians here in the West; the German pioneers, the Ukrainians, the Russians and all the rest. Where does it put us? As I say, I find this inimical and I think they do too, and an affront is implied in it. I think it is inimical to our knowledge of Canada, our experience in Canada and our understanding of Canada. Surely the implication of it ultimately is balkanization. This is the first thing that I hope you will go away from here being aware of, knowing that many of us feel very strongly about this and are very much opposed to this kind of a doctrine.

The second thing, and this is a corollary, is that we want a strong Canada, and for myself—and I am sure I speak for many more who, like me, are very unsophisticated when it comes to talking in political terms—I think it surely must mean a strong constitution for Canada, a Constitution enshrining the ideals we have enjoyed and paid lip service to for so many years. In practical consequences I would say—and I think this is very obvious—that it means a Constitution that clearly defines the responsibilities, the prerogatives and the jurisdictions of the federal government, giving it the authority it needs to have to conduct itself and Canadian affairs properly in international affairs and on the home level, clearly defining the jurisdictions and the responsibilities of our provincial governments, the provincial jurisdictions. Surely it is in this kind of a setup—mind you, I often think when I hear the debate that perhaps it is too sophisticated a setup for us to quite appreciate sometimes—and only in this kind of a setup—life supported by law, life above law, maybe—that we can have the flexibility we want in dealing with our local and regional problems. It is surely in this context that youth like this young man can find his fulfilment in the future.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Holter. For a professedly unsophisticated man you speak with rare eloquence and feeling. As you have shrewdly observed, in each place that we go we allow the audience to set the tone of the meeting. We are here to discuss the country as you see it, not to impose our ideas on you. I think I can assure you that many of us feel just as strongly about these questions as you do, even though we have not had an opportunity to say so tonight. I wonder if there is any Committee member who particularly wants to comment on that at this time. Senator Yuzyk.

Senator Yuzyk: I would like to address myself to Mr. Krepakevich. I happen to be of the same origin as he is and I am very happy that today he has been bold enough to come before us and to make his views known. Indeed, I think I can speak on behalf of the whole Committee—for those who are here and for those who are not able to be here—in saying that we are happy that the youth is taking an active part in the making or the revising or the reviewing of the Constitution. We would like to have seen more youths and more participation here today. I recollect that when we were in Antigonish just recently there were about 300 young people from the university who analysed various problems of the Constitution. Last

[Interprétation]

vous rendre compte et savoir que nous avons des sentiments très marqués à ce sujet et que nous y sommes très opposés.

Nous voulons par conséquent un Canada fort et, pour moi et pour d'autres comme moi, qui sommes très catégoriques lorsqu'il s'agit de parler politique, cela signifie certainement une constitution forte, une constitution qui englobe les idéaux que nous défendons. Il est évident, selon moi, qu'une constitution forte signifie une constitution qui définisse clairement les responsabilités, les prérogatives et la juridiction du gouvernement fédéral, en lui donnant le pouvoir nécessaire pour diriger comme il convient les affaires canadiennes et les affaires internationales; une constitution qui définisse clairement les juridictions, les responsabilités des gouvernements provinciaux. Lorsque j'écoute les débats, il me semble que ce concept est trop compliqué, peut-être, pour que nous en comprenions toute la portée, mais c'est le genre de concept qui nous donnera la souplesse nécessaire pour faire face à nos problèmes régionaux et locaux. C'est dans un tel contexte que les jeunes comme celui qui vient de parler pourront se réaliser à l'avenir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie M. Holter. Pour quelqu'un qui se dit ignorant, vous parlez avec beaucoup d'éloquence et de sentiment. Comme vous l'avez certainement remarqué, nous permettons à l'assistance partout où nous allons de préciser l'orientation de la réunion. Nous sommes venus entendre vos idées sur notre pays et non pour vous imposer les nôtres. Beaucoup d'entre nous avons des idées bien définies à propos des questions que vous avez évoquées, même si nous n'avons pas eu la chance de les exprimer. Peut-être qu'un membre du Comité pourrait le faire à ce moment-ci. Le sénateur Yuzyk a la parole.

Le sénateur Yuzyk: Je voudrais m'adresser à M. Krepakevich. Je suis de la même origine que lui et je suis très heureux qu'il ait eu le courage aujourd'hui de se présenter ici et de nous faire connaître ses vues. Je pense que je puis parler au nom de tout le Comité, au nom de ceux qui sont ici et des absents, pour dire que nous sommes heureux que des jeunes puissent participer à la révision ou à la modernisation de la constitution. Nous aurions aimé voir plus de jeunes participer à nos débats aujourd'hui. Je me souviens que nous sommes allés récemment à Antigonish; il y avait environ 300 jeunes venus des universités qui ont analysé divers problèmes constitutionnels. Hier soir, nous étions à Regina et nous

[Text]

night we were in Regina and 12 students presented short briefs recommending very concrete things that they would like to see changed in the Constitution. I would say that we have heard a great deal today. Mention has been made of the Senate and I happen to be a member of the Senate. I am still within the age group below 65. I recollect that when I got into the Senate I was considered one of the youngest of the members.

If you will allow me, I would like to say a few words about the Senate itself. Although we would like to see more younger people in there, this is the youngest Senate we have ever had in the history of the country. The fact is that recent appointments in recent years have brought into the Senate much younger people than we have had up to this time. I think this is very encouraging. These people are working very hard in Committees. I do not really understand how we are a burden to the country. We feel that our role is to assist the House of Commons, the elected members, because those of us who are appointed to the Senate were appointed by the Prime Minister of Canada, who is elected and is responsible and he wants us to do a job in the Senate. Our job is not to negate legislation but to assist in legislation. We do a great deal in revising the legislation. There may be minor revisions. No legislation has been blocked by the Senate, although we probably have the most powerful Senate in the whole world. As matters stand today we can block any legislation.

I would now like to comment very briefly on some of the work of the Senate. We are concerned about our youth. We want to see active participation on the part of our youth. It was Senator Hazen Argue, who is from Saskatchewan, who was the first one to bring in a bill to the voting age down to 18. It came through the Senate first and then it died out because of a session, and then it was reintroduced in the House of Commons and it was passed.

The Senate was concerned before centennial year and during centennial year, and some of the members of the Senate were involved in trying to get a centennial youth parliament. Many of us—and there were some members from the House of Commons who were on that Committee—were trying very hard to get a centennial youth parliament because we wanted to see our youth take an active part in at least some kind of a parliament to prepare themselves for parliamentary work and to be, as Mr. Kuziak stated, the rulers of the country. We want them to be the rulers of the country. We would like you to realize that the Constitution that you are discussing is the Constitution under which you are going to live, and it is up to the young people to play an active part, and we are very happy that the young people are taking a part. I was a little disappointed, until Mr. Krepakevich came here today, that we were not going to hear the voice of youth. Do not feel nervous; I think you should be proud of the fact that you did get up and speak on behalf of the youth.

I am going to ask you just one question. You would like to get involved. Youth wants to get involved in political work, as it should. It should be involved in parties and in taking an active part in the youth wings of the parties, and if they do not like what the parties are doing, all right, get down to business and prove that there should be something better. There is the Company

[Interpretation]

avons eu 12 étudiants qui sont venus présenter de courts mémoires recommandant des changements sur des points très concrets dans la constitution. Nous nous sommes entretenus de beaucoup de choses, aujourd'hui. On a mentionné le Sénat et, justement, je suis un membre du Sénat. Je fais encore partie du groupe des moins de 65 ans. Je me souviens que lorsque je suis entré au Sénat, on me considérait comme un des plus jeunes membres.

Permettez-moi de dire précisément quelques mots au sujet du Sénat lui-même. Bien que nous soyons désireux d'y voir plus de jeunes, nous avons remarqué que c'est le Sénat le plus jeune que nous ayons eu dans toute l'histoire du pays. De nouvelles nominations au cours de ces dernières années ont amené au Sénat des personnes beaucoup plus jeunes que celles que nous avions eues jusqu'ici. C'est très encourageant. Ces jeunes sénateurs travaillent beaucoup dans les divers comités. Je ne comprends pas pourquoi on nous considère comme un fardeau pour le pays. Nous estimons que notre rôle est d'aider les membres élus de la Chambre des communes; car ceux d'entre nous qui sont nommés au Sénat l'ont été par le premier ministre du Canada qui est lui-même élu et responsable et qui veut que nous accomplissions notre tâche au Sénat. Cette tâche n'est pas de nier la loi, mais d'aider à l'établir. Nous avons un rôle très important lorsqu'il s'agit de réviser la loi. Ce sont peut-être des modifications minimes. Aucune loi n'a été interceptée par le Sénat, bien que ce soit probablement le plus puissant au monde et que nous en ayons le pouvoir.

Je voudrais simplement faire certains commentaires très brefs sur les tâches du Sénat. Nous nous préoccupons de notre jeunesse. Nous voulons la voir participer activement; c'est le sénateur Argue de la Saskatchewan qui a le premier proposé un bill permettant de réduire l'âge du vote à 18 ans. C'est un bill émanant du Sénat qui est resté en plan à cause d'une session, mais il a été représenté à la Chambre des communes qui l'a adopté.

Le Sénat s'est occupé avant et au cours de l'année du centenaire de créer un parlement de jeunes. Beaucoup d'entre nous et certains membres de la Chambre des communes ont participé à ce comité et ont essayé vraiment d'obtenir un parlement de jeunes car nous voulions voir le jeune participer à un certain parlement pour se préparer aux travaux parlementaires et, comme M. Kuziak l'a dit, pour se préparer à être les dirigeants du pays. Nous voudrions que vous compreniez que la constitution dont vous discutez est la constitution sous laquelle vous allez devoir vivre, il appartient donc aux jeunes d'y jouer un rôle actif et nous sommes très heureux qu'ils le fassent. J'étais un peu désappointé, jusqu'au moment où M. Krepakevich est venu, parce que je pensais que nous n'entendrions pas la voix des jeunes. Je vous en prie, ne soyez pas nerveux, soyez au contraire très fiers d'avoir pris la parole et d'avoir parlé au nom des jeunes.

Je voudrais vous demander une dernière question. Vous voudriez participer et vous engager dans des travaux politiques. Vous devriez évidemment entrer dans des partis et vous intéresser à la section des jeunes du parti. Si vous désapprouvez ce qu'ils font, vous devriez le dire et proposer autre chose. Vous avez la Compagnie des jeunes Canadiens qui vous permet de vous exprimer. J'étais de ceux qui ont appuyé cette idée. On aurait dû évidemment la surveiller d'un peu plus près, mais c'est ce

[Texte]

of Young Canadians through which you can work. I was one of the people who supported this idea. I believe, of course, there should have been more effective control, and some of these controls did come about a little later. Would you consider the idea of a youth Department, for instance, within the structure of the federal government that would give consideration to the various problems of youth?

Mr. Krepakevich: Yes, I would very much so. I think it has been said, and I am sure it is quite true, that the youth of today are the most idealistic ever. I am sure there is a lot of youth, which in a way may have to be sought out, that has great ideas, that could perhaps help to bring up things that you or I or a lot of others could never even think of, but they are sitting in a school classroom and they really do not have an opportunity to come out—how many will come out just like this—and their ideas are kept to themselves. I agree with you, something like that should be formed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is a very optimistic note on which to end our meeting tonight. I would like to thank all of you. You have been a good audience, you have really given us the flavour of yourselves, what you feel, how you live and how you would like the country to be in the future. In concluding I would like to thank Mr. Krepakevich again for his courage in coming forward and for the ability with which he has expressed himself. Thank you, Mr. Krepakevich. I also wish to thank the people of Yorkton and surrounding areas.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

qui s'est fait un peu plus tard. Que pensez-vous de l'idée d'un ministère des jeunes dans la structure du gouvernement fédéral, un ministère qui pourrait examiner les divers problèmes des jeunes?

M. Krepakevich: Oui, certainement, c'est une idée que j'approuve. Je pense que les jeunes d'aujourd'hui sont parmi les plus idéalistes que l'on ait jamais vus. Il y a beaucoup de jeunes qu'il faudrait trouver qui ont des idées tout à fait brillantes auxquelles vous et moi n'aurions jamais songé, mais ils sont dans les salles de classe, ils n'ont pas vraiment l'occasion de se présenter; peu viendront se présenter et leurs idées ne seront pas connues. Je pense en effet que l'idée que vous proposez pourrait être excellente.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur, je pense que nous terminerons sur cette note très optimiste. Je voudrais vous remercier tous car vous avez été une assistance excellente qui nous a vraiment donné le fond de sa pensée, qui a dit ce qu'elle désire et comment elle voudrait voir le pays dans l'avenir. Pour conclure, je voudrais remercier M. Krepakevich une fois de plus pour avoir eu le courage de se présenter et pour la manière dont il s'est exprimé. Je vous remercie, monsieur Krepakevich. Je vous remercie, habitants de Yorkton et des régions environnantes.

La séance est levée.

Issue No. 14

Wednesday, November 18, 1970, Saskatoon,
Saskatchewan

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 14

Le mercredi 18 novembre 1970, Saskatoon,
Saskatchewan

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Forsey
Fergusson	Giguère
Flynn	

Representing the House of Commons:

Messrs.

Allmand	Fortin
Breau	Gibson
Brewin	Gleave
Dinsdale	Hogarth
Forrestall	Knowles (Norfolk- Haldimand)

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Grosart	Molgat
Langlois	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Osler
MacEwan	Rock
Marceau	Thomas (Moncton)
McNulty	Whelan—(20).
McQuaid	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

(18)

Wednesday, November 18, 1970.

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 7:50 p.m. in the Arts Building, Saskatoon Campus, University of Saskatchewan. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Ferguson, Forsey and Yuzyk.—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Gleave, Hogarth, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), MacGuigan, Marceau and McQuaid.—(11).

The Joint Chairman made an introductory statement and presented the members of the Committee to the public.

His Worship Mayor Sidney L. Buckwold, Mayor of Saskatoon, accompanied by Chief Commissioner W. H. L. Godsolve, welcomed the Committee to Saskatoon, after which he read a brief into the record.

Mr. Buckwold, having made his statement, answered a number of questions directed to him, after which he was thanked by the Joint Chairman.

The Joint Chairman introduced Mr. Norman Ward, from the Department of Economics and Political Science, University of Saskatchewan, Saskatoon, Saskatchewan, who read his brief into the record. During the question period that followed, Messrs. Alex Wm. Prociuk, Q.C., Larry Brown, Robert S. Dumont, Jack Armstrong and Bill Fair made statements from the floor. The questioning of Mr. Ward being completed, the Joint Chairman thanked him for his testimony.

The Joint Chairman introduced Mr. Larry Brown, who was appearing on behalf of Mr. D. R. Erickson, President, Students' Union of the Saskatoon Campus, University of Saskatchewan. Mr. Brown summarized the brief after which he was questioned. During the ensuing question period, Mr. Jack Armstrong and Professor James Penna made statements from the floor. The brief presented by Mr. Brown, on behalf of the University of Saskatchewan Students' Union, not having been read into the record, is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "N"*)

Annex 1 of the above brief entitled "A Brief Submitted to the Provincial Government by the University of Saskatchewan Students' Union on January 30, 1970" and Annex 2, and excerpt entitled "Public Financial Aid to Undergraduates in Canadian Universities for the year 1970-71" from the Review UNIVERSITY AFFAIRS, Vol. 11, No. 6 of July 1970, published by the Association of Universities and Colleges of Canada, have been retained by the Committee as exhibits. The questioning of Mr. Brown being completed, the Joint Chairman thanked him and he was excused.

The Joint Chairman introduced Mr. Walter Gordon, Research Assistant to Chief David Ahenakew of the Fed-

PROCÈS-VERBAL

(18)

Le mercredi 18 novembre 1970

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 7 h 50 du soir dans l'immeuble des Arts, Campus de Saskatoon, Université de la Saskatchewan. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. les sénateurs Cameron, Forsey et Yuzyk.—(4)

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Brewin, Dinsdale, Forrestall, Gibson, Gleave, Hogarth, Knowles (*Norfolk-Haldimand*), MacGuigan, Marceau et McQuaid.—(11).

Le coprésident fait une déclaration et présente les membres du Comité.

M. Sidney L. Buckwold, maire de Saskatoon, et le commissaire en chef W. H. L. Godsolve, souhaitent la bienvenue à Saskatoon aux membres du Comité. Le maire fait ensuite lecture d'un mémoire.

Après sa déclaration, M. Buckwold répond à un certain nombre de questions et le coprésident le remercie.

Le coprésident présente M. Norman Ward, du Département des sciences économiques et politiques, Université de la Saskatchewan, Saskatoon (Saskatchewan). Celui-ci fait lecture de son mémoire. Au cours de la période de questions qui suit, MM. Alex Wm. Prociuk, c.r., Larry Brown, Robert S. Dumont, Jack Armstrong et Bill Fair font des déclarations. La période de questions terminée, le coprésident le remercie de son témoignage.

Le coprésident présente M. Larry Brown, qui représente M. D. R. Erickson, président, Union des étudiants du Campus de Saskatoon, Université de la Saskatchewan. M. Brown résume le mémoire et il répond aux questions. Pendant que la période de questions se poursuit, M. Jack Armstrong et le professeur James Penna font des déclarations. Le mémoire présenté par M. Brown, au nom de l'Union des étudiants de l'Université de Saskatchewan, n'ayant pas été inséré au dossier, est imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «N»*).

L'annexe 1 du mémoire mentionné plus haut et intitulé «Un mémoire soumis au gouvernement provincial par l'Union des étudiants de l'Université de Saskatchewan le 30 janvier 1970» et l'annexe 2, un extrait intitulé «Aide publique financière aux étudiants des universités canadiennes pour l'année 1970-1971» de la revue UNIVERSITY AFFAIRS, Vol. 11, n° 6 de juillet 1970, publié par l'Association des universités et des collèges du Canada, sont retenus par le Comité comme pièces à l'appui. La période de questions terminée, le coprésident remercie M. Brown et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente M. Walter Gordon, adjoint à la recherche au Chef David Ahenakew de la Fédération des

eration of Saskatchewan Indians. Mr. Gordon read his brief into the record after which he was questioned. During the question period that followed, Messrs. Martin Zip, Robert Dumont, Alex Wm. Prociuk and James Penna made statements from the floor. The questioning being completed, the Joint Chairman thanked the witness and he was excused.

The Joint Chairman introduced Professor D. Colwyn Williams, National President of the United Nations Association, who made a short statement. On the invitation of the Joint Chairman, Mrs. Diana Wright made a statement from the floor. The question period being finished, Professor Williams was thanked and excused.

The Joint Chairman introduced the final witness, Mr. Alex Wm. Prociuk, Q.C., who made a short statement. Mr. Prociuk was thanked by the Joint Chairman and excused.

The Joint Chairman thanked the witnesses and the members of the audience for their participation and comments.

At 10:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Indiens de la Saskatchewan. M. Gordon fait lecture de son mémoire et il répond aux questions. Au cours de la période des questions qui suit, MM. Martin Zip, Robert Dumont, Alex Wm. Prociuk et James Penna font des déclarations. La période de questions terminée, le coprésident remercie le témoin et lui permet de se retirer.

Le coprésident présente le professeur D. Colwyn Williams, président national de l'Association des Nations Unies, qui fait une brève déclaration. Sur l'invitation du coprésident, M^{me} Diana Wright fait une déclaration. La période de questions terminée, on remercie le professeur Williams et celui-ci se retire.

Le coprésident présente le dernier témoin, M. Alex Wm. Prociuk, c.r., qui fait une brève déclaration. Le coprésident remercie M. Prociuk et lui permet de se retirer.

Le coprésident remercie les témoins et les membres de leur participation et de leurs commentaires.

A 10 h 45 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogeffer du Comité

Patrick J. Savoie

Join Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, November 18, 1970

• 1148

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. We are very pleased to be here with you in Saskatoon this evening. This Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons has been charged with the responsibility of getting the views of the people of Canada on the subject of constitutional reform. We have been visiting various provinces. We have already been in Manitoba, Nova Scotia, Prince Edward Island and the Yukon, and before the end of next June we hope to have been across the country and to have been to all of the important centres in the country.

One of the characteristics of our meetings is that we let those present from the local area set the character of the meeting. We do not really come with an agenda, we allow you to set the agenda. You present the briefs and we invite you to make comments from the floor, and because of this we find that our meetings vary a great deal from place to place and we feel as well that we get a considerable bit of the local flavour.

Therefore, at an early opportunity I am going to invite people from the floor—those who have not come prepared to present formal briefs, but who may have something to say—to have a chance to speak. We would ask only that you speak from a point at which you can be recorded because since this is an official meeting of a Parliamentary Committee, everything that is spoken here tonight is recorded, transcribed and subsequently printed as part of the official proceedings of the Committee.

Now, without any further words of introduction, I want to introduce to you the members of the Committee. My own name is Mark MacGuigan and I am member of Parliament for Windsor-Walkerville in the Province of Ontario. The other members of the Committee are as follows: representing the Senate, the Honourable Donald Cameron from Banff, Alberta; the Honourable Muriel Fergusson from Fredericton, N.B.; the Honourable Eugene Forsey from Nepean, Ontario and the Honourable Paul Yuzyk from Fort Garry, Manitoba, Representing the House of Commons: Mr. Warren Allmand from Montreal, Notre-Dame-de-Grâce; Mr. Andrew Brewin, Toronto-Greenwood; the Honourable Walter Dinsdale, Brandon-Souris; Mr. J. Michael Forrestall, Dartmouth-Halifax East, Nova Scotia; Mr. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth in Ontario; Mr. Douglas Hogarth, New Westminster, British Columbia; Mr. William D. Knowles, Norfolk-Haldimand, Ontario; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. Melvin J. McQuaid from Cardigan, Prince Edward Island, formerly Attorney-General of that province, and Mr. Alf. Gleave from Saskatoon-Biggar. Is there anyone I have missed?

I think that is our cast for this evening and what *Time* Magazine has referred to as our travelling road show. You provide the rest of the cast.

Now I would like to invite the Mayor of the City of Saskatoon, Mr. Sidney Buckwold, whose name is known across the country, even in the far recesses of Eastern

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 18 novembre 1970

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous sommes très heureux d'être avec vous cet après-midi. Le Comité spécial conjoint de la Chambre des communes et du Sénat a été chargé de se renseigner sur l'opinion du public canadien à propos de la réforme constitutionnelle. Nous avons visité plusieurs provinces: le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Île du Prince-Édouard et le Yukon. D'ici la fin de juin, nous aurons parcouru le pays, espérons-nous et nous aurons visité tous les centres importants du pays.

Une des caractéristiques de nos réunions, c'est que nous laisserons la population locale de ces régions donner une orientation à la réunion. Nous n'avons pas d'agenda, vous l'établirez vous-mêmes. C'est vous qui présentez les mémoires et nous vous passons la parole pour nous questionner. Par conséquent, nos réunions varient grandement d'un endroit à l'autre. C'est ainsi que nous savons quelle est la mentalité de la population de chacune des régions.

Je vais dans un moment inviter le public à se faire entendre. Certains d'entre vous n'ont peut-être pas de mémoire officielle mais si l'un d'entre vous a quelque chose à dire, il aura la possibilité de prendre la parole. Nous vous demandons tout simplement de prendre la parole devant un micro afin que vous puissiez être enregistré parce que, comme c'est un comité officiel, tout ce qui est dit est imprimé officiellement et paraît dans le compte rendu des délibérations de la réunion d'aujourd'hui.

Sans plus tarder, je tiens à vous présenter les membres du Comité. Je suis Mark MacGuigan. Je représente Windsor-Walkerville dans l'Ontario. Les autres membres du Comité sont les suivants: représentant le Sénat: l'honorable Donald Cameron de Banff, Alberta; l'honorable Muriel Fergusson, de Fredericton, province du Nouveau-Brunswick; l'honorable Eugène Forsey de Nepean, Ontario; et l'honorable Paul Yuzyk, de Fort Garry, Manitoba. Représentant la Chambre des communes: M. Warren Allmand de Montréal, Notre-Dame-de-Grâce; M. Andrew Brewin, de Toronto-Greenwood; l'honorable Walter Dinsdale, Brandon-Souris; et M. J. Michael Forrestall, Dartmouth-Halifax-Est, Nouvelle-Écosse; M. Colin Gibson, Hamilton-Wentworth de l'Ontario; M. Douglas Hogarth, New Westminster, Colombie-Britannique; M. William O. Knowles, Norfolk-Haldimand, Ontario; M. Gilles Marceau, de Lapointe dans la province de Québec; M. Melvin J. McQuaid, de Cardigan, Île-du-Prince-Édouard, ancien procureur de la province et M. Alpey Gleave de Saskatoon-Biggar. Ai-je oublié quelqu'un?

Voilà notre équipe pour ce soir et ce que le *Time* désigne comme notre équipe de théâtre ambulant. Vous êtes le reste de la distribution.

Je prie le maire de Saskatoon, M. Sidney Buckwold, connu dans le pays tout entier, jusque dans les confins de l'est du Canada, de nous parler au nom de sa ville. Monsieur le Maire Buckwold.

[Text]

Canada, to make a presentation on behalf of the City. Mayor Buckwold.

His Worship. Mayor Sidney L. Buckwold (Mayor of the City of Saskatoon): Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons.

It would, first of all, be my very real pleasure on behalf of our citizens to welcome you to Saskatoon and to tell you how very much we appreciate the opportunity that you give our community to make its voice known, to present its ideas and also to watch in action a natural official meeting of a special Committee such as this. For this, as I said, we are very deeply appreciative and I am sure all of our people would ask you to pass on to those who make these arrangements, the fact that to my knowledge this is the first time this has been done in this manner and we hope that it will be repeated very often.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mayor Buckwold: I am particularly pleased to greet many of my personal acquaintances and those whom I have met in the line of civic duty, mostly in trying to get money out of Ottawa and perhaps especially this may come as a surprise, Dr. Forsey, who was responsible for whatever limited knowledge of economics I was able to develop while I was a student at McGill University and he was my professor. I do not know whether the influence was for good or bad, Dr. Forsey, but here we are.

I know you had rather a difficult trip from Yorkton. Just as perhaps a bit of humour I can tell you, if you look at the exhibit just behind you to my right, that was the last fellow who tried to come by bus from Yorkton to Saskatoon. I know it is a very difficult trip.

At this time then may I proceed to read to you a very short brief. We were not given too much time to prepare. We want to make three points in so far as the City of Saskatoon is concerned. Perhaps I could give you the points in advance and then very quickly read the brief.

Our first reference is to the position of municipalities under the constitution. We will be saying to you that in our opinion there should be some constitutional recognition of the municipal level of government in the Dominion of Canada. At the present time municipalities are creatures of their province and we feel that constitutionally with the growth of urban areas this should be recognized as a legitimate level of government to take its place in the Government of Canada.

The second point is one which we think is very important and that is that constitutionally it should be possible for the Government of Canada to participate in the financing of education. At the present time this is just not done although ways and means have been found to do so through grants to universities and trade schools but our brief will indicate the importance of additional sources of revenue for this very important function which is suffering very badly for lack of federal financial participation.

The last point we wish to make is the importance constitutionally of recognizing the regions of Canada. Canada, whether we like it or not, is dividing itself under a federal system into a group of what we would hope would be reasonably strong regions, each with their own

[Interpretation]

M. Sidney L. Buckwold (maire, Saskatoon): Merci beaucoup. Monsieur le président, et messieurs les membres du Comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat.

D'abord, je suis extrêmement heureux, au nom de la population de Saskatoon, de vous souhaiter la bienvenue et de vous dire comme nous sommes heureux de la possibilité que vous nous donniez de nous faire entendre, de formuler nos idées et d'assister à une réunion qui vienne de ce Comité. Nous en sommes très heureux. A ma connaissance, c'est la première fois que quelque chose de ce genre se fait dans notre ville. J'espère que l'expérience se répétera le plus souvent possible.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Buckwold: Je connais beaucoup d'entre vous, personnellement et d'autres dont j'ai fait la connaissance quand je suis allé à Ottawa pour chercher à obtenir des fonds et en particulier peut-être ceci surprendra-t-il M. Forsey, qui m'a inculqué les quelques notions d'économie que je possède lorsque j'étais son élève à McGill. Je ne sais pas si son influence a été bonne ou mauvaise, M. Forsey mais, nous sommes ici tous les deux ce soir.

Je sais que vous avez fait un voyage plutôt difficile de Yorkton. Je puis vous dire qu'en examinant l'objet, derrière vous, à ma droite, c'est la dernier homme qui ait essayé de venir en autobus de Yorkton à Saskatoon. Je sais que le voyage est pénible.

Je vais maintenant vous donner lecture d'un mémoire très bref. Nous n'avions pas beaucoup de temps pour nous préparer. Trois points en ressortent pour ce qui est de Saskatoon. Peut-être puis-je vous mentionner d'abord ces points, puis je lirai rapidement le mémoire.

Notre premier point concerne la définition des municipalités à l'intérieur de la constitution. Nous tenons à vous dire que la Constitution devrait tenir un statut, une reconnaissance particulière des municipalités. A l'heure actuelle, les municipalités, sont des unités provinciales et nous estimons que, sur le plan constitutionnel, étant donné l'expansion des régions urbaines, ceci devrait être reconnu comme étant un palier légitime du gouvernement et s'insérer dans la structure gouvernementale du Canada.

Le deuxième point est très important, savoir que, sur le plan constitutionnel, il devrait être possible au gouvernement canadien de prendre part au financement des frais d'institutions publiques. A l'heure actuelle, ça ne se fait pas, bien que les moyens de le faire aient été trouvés par le moyen de subventions aux universités et aux écoles de formation professionnelle, mais il serait important de trouver des fonds supplémentaires pour financer ces domaines qui souffrent d'une pénurie de forme chronique.

Le troisième point, c'est l'importance, sur le plan constitutionnel, de reconnaître les régions canadiennes. Le Canada, que cela nous plaise ou non, est divisé en fonction du régime fédéral en un ensemble de ce que nous espérons pouvoir considérer comme des régions relative-

[Texte]

kinds of problems and responsibilities. In Western Canada we feel that there is a region that should be recognized constitutionally, a region that has special interests in transportation, in tariffs, in immigration and in a variety of other things.

We will then conclude our brief by indicating that this should also be recognized constitutionally through the means of a decentralization of federal government departments under the federal system. We think there is no reason why everything should be located in that wonderful City of Ottawa, there are other parts of Canada that could very well, because of their particular interests in a given department, host or be the location of the headquarters of that department.

On behalf of the City of Saskatoon, I, as mayor, Mayor Sidney L. Buckwold, and the Chief Commissioner, Mr. W.H.L. Godsolve, who is with me, respectfully make the following submission.

The City of Saskatoon is, naturally, well aware of the provisions of Section 92 of the British North America Act under which each province is made the exclusive legislative authority in relation to municipal institutions in the province.

However, the City believes, since the passing of that act in 1867, social, economic and technological conditions have changed to such an extent that the constitutional structure as it operates in practice must be amended so as to give greater status and recognition to municipal institutions if the federation and the Canadian people are to achieve the full and remarkable potentialities of this great country.

The municipality, particularly the large or medium sized municipality, is the point of impact of the great social environmental problems of the age, especially the so-called urban problems such as housing, transportation, pollution, urban renewal and others. Many of these problems have been identified as provincial or national in scope and the only effective way of tackling them is by a closer constitutional relationship between the three levels of government.

Undoubtedly the province is essential to the system, but its present dominant position in regard to urban affairs in 1970, is, we consider, overdue for review so that the disadvantages of present practices can be avoided by the municipalities as of constitutional right. Most of the provinces announce plainly and publicly with varying degrees of force from time to time that they discourage municipal-federal relations except where the province is fully involved as the proper spokesman and legislator for municipal affairs.

Frequently the municipalities have been without or have had only very minor representation as observers or advisers at federal-provincial conferences where matters of vital concern to the municipalities have been decided. In relations with the Government of Canada, municipalities recognize the value of the co-ordinating and guiding role of the provinces, but they seek a more effective voice in matters which concern them. A practical solution to the constitutional difficulty can be found, the municipalities think if they are effectively recognized as partners in the trilevel government system where matters of local interest are concerned.

[Interprétation]

ment fortes, chacune possédant ses propres problèmes et responsabilités. Dans l'ouest du Canada, nous estimons que c'est une région qui devrait être reconnue sur le plan constitutionnel comme étant une région ayant des intérêts dans les domaines du transport, des tarifs, douaniers de l'immigration, etc.

Nous terminons notre mémoire en disant que la Constitution devrait en tenir compte en décentralisant les ministères d'État faisant partie du système fédéral. Nous ne voyons pas pourquoi tout devrait être centré dans cette magnifique ville d'Ottawa. D'autres régions du Canada, pourraient très bien, à cause de leur intérêt pour tel ou tel ministère, être le siège social de ces ministères.

Au nom de la ville de Saskatoon, moi, le maire, Sidney L. Buckwold, et le commissaire en chef, M. W. H. L. Godsolve, vous présentons le rapport.

La ville de Saskatoon est bien au courant des dispositions de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en vertu desquelles chaque province possède toute autorité législative concernant les institutions municipales.

Toutefois, la ville estime que, depuis l'adoption de la Loi en 1867, les conditions sociales, économiques et technologiques ont changé à tel point que la structure constitutionnelle doit être modifiée afin de donner un statut plus important aux institutions municipales pour que la Fédération et le peuple canadien puissent se développer comme il convient dans ce grand pays.

La municipalité, surtout celle qui est de grande ou de moyenne importance, est le point d'impact des problèmes du milieu de notre époque, surtout les problèmes dits urbains, tels que le logement, le transport, la pollution, l'aménagement urbain, et autres. Un grand nombre de ces problèmes ont été classés comme étant nationaux ou provinciaux, et la seule façon de s'y attaquer efficacement, c'est d'établir des rapports plus serrés entre les trois paliers de gouvernement sur le plan constitutionnel.

Naturellement la province a son rôle à jouer dans ce régime mais, en 1970, sa position devrait être révisée afin que les désavantages de la situation actuelle puissent être évités et cela comme étant permis par la constitution. La plupart des provinces ont annoncé publiquement et clairement avec plus ou moins de véhémence, et de tout temps qu'elles n'aiment pas les rapports entre le fédéral et les municipalités, sauf dans les occasions où la province est impliquée comme porte-parole et législateur officiel.

Fréquemment les municipalités n'ont eu guère ou pas de représentations à titre d'observateurs ou de conseillers aux conférences fédérales-provinciales, et cela pour des questions qui les intéressent directement. Dans ses rapports avec le gouvernement canadien, les municipalités reconnaissent la valeur du rôle de coordination et d'orientation des provinces, mais elles voudraient avoir une voix plus forte dans les questions qui les concernent. Une solution pratique aux difficultés constitutionnelles pourrait se trouver si les municipalités étaient réellement reconnues comme des partenaires dans un système tripartite de gouvernements lorsqu'il s'agit d'affaires d'intérêt local.

Les changements constitutionnels ont été discuté sur le plan officiel par les gouvernements provinciaux et fédé-

[Text]

Constitutional changes have been under formal discussion by the federal and provincial governments for some years, and municipalities are urging that a full and objective consideration of the whole question of the municipal role is fundamental to any successful re-examination of the Canadian federation.

The above-mentioned assertion assumes that the discussion of constitutional relationships will necessarily involve the development of a revised system of responsibilities with appropriate taxing and other financial powers, coupled with effective intergovernmental transfer payments, all of which are not the subject of detailed comment in this brief. However, there is one matter that is essentially financial from the municipal point of view, namely the financing of education, particularly at the primary and secondary levels.

The most important and persistent effect of the present system of education from the municipal point of view is the burden of the local tax levied for primary and secondary educational purposes on the local property owner and on the local businessman who are also the main supporters of all civic services. In this city, for example, of Saskatoon, 62 per cent of these levies go to schools. Other cities will show similar or even higher proportions. The over-all burden on these taxpayers is now so heavy that municipalities are unable to provide satisfactory services to deal with the urban problems mentioned above. We admit that the priority of education is very high, but we also point out that if the urban environment is not properly improved through civic activities, the fruits of education could never be properly enjoyed.

We submit that the financing of education, including post-secondary academic and technical education, is a national problem, the solution of which calls for significantly greater federal government participation to the relief of the local property and business taxpayer. There are ample precedents for federal support in the fields of technical and university education, particularly in regard to the provision of buildings. Federal participation should, in our opinion, be increased and be specifically recognized in the constitution, and must be accompanied by a new definition of responsibilities at all government levels.

Finally, we support, Mr. Chairman, national unity and wish to see it strengthened, but we consider at the same time that certain internal differences in Canada should be respected and be recognized in the Constitution. Particular reference is made to the dominant features—social, economic and geographic in nature—that distinguish the broad regions of Canada which usually cover more than one province or territory.

We think the federal government would become a better instrument of national unity if more of its operations and departmental activities could be located in the regions most affected. Just as an example, Mr. Chairman, the operational headquarters of a department of agriculture could well be located on the prairies with Saskatchewan as a natural centre.

The above matters are respectfully submitted for the attention of your Committee.

[Interpretation]

raux depuis quelques années. Les municipalités demandent que toute la question du rôle municipal soit réexaminée à fond, cela est essentiel à toute discussion valable sur les changements à apporter à la Fédération canadienne.

Il faut partir de l'idée que la discussion des rapports constitutionnels entraînera nécessairement le développement d'un nouveau, la création d'une nouvelle structure de responsabilités, assortie des nouveaux pouvoirs de sanction et autres moyens de financement, ainsi que de nouveaux paiements de transfert dont nous ne parlons pas dans ce mémoire. Toutefois, il est un domaine qui est essentiellement financier du point de vue des municipalités, c'est celui du financement de l'éducation, et particulièrement du financement de l'instruction au primaire et au secondaire.

L'effet le plus important et le plus constant du régime actuel de l'instruction, c'est le fardeau de l'impôt perçu pour les besoins de l'éducation primaire et secondaire sur les propriétaires fonciers et les hommes d'affaires qui font aussi les frais des services publics. Dans cette ville par exemple, 62 p. 100 de ces recettes fiscales sont affectées à l'instruction publique. D'autres villes ont des proportions semblables ou plus fortes. La charge de ces contribuables est si forte habituellement que ces municipalités ne peuvent pas fournir les services satisfaisant les besoins d'une ville moderne. Nous admettons que l'éducation à un ordre prioritaire très élevé mais nous tenons à dire aussi que si le milieu urbain n'est pas amélioré par la création de nouveaux services, on ne bénéficiera jamais des résultats de l'instruction.

Le financement de l'instruction, y compris l'instruction post-secondaire et technique, est un problème national qui exige une participation financière du gouvernement fédéral beaucoup plus forte de façon à soulager les propriétaires et les maisons d'affaires. Il y a des précédents qu'on peut citer à l'appui fédéral dans les domaines de l'instruction technique et universitaire, surtout pour ce qui est de la construction des immeubles. La participation fédérale devrait être, à notre avis, augmentée et être reconnue tout particulièrement dans la Constitution, et devrait être assortie d'une nouvelle définition des responsabilités à tous les paliers de gouvernement.

Et finalement, monsieur le président, nous appuyons l'unité nationale et souhaitons qu'elle soit accrue mais en même temps, nous considérons que certaines différences internes, au Canada, devraient être respectées. On pense, en particulier, aux différences d'ordres social, économique et géographique qui distinguent les grandes régions du Canada qui s'étendent généralement sur plus d'une province ou territoire.

Nous pensons que le gouvernement fédéral servirait mieux l'unité nationale si une plus grande partie de son travail et de ses activités était répandue dans les régions les plus directement touchées. Par exemple, monsieur le président, les centres du ministère de l'Agriculture pourraient très bien se trouver dans les Prairies. La Saskatchewan en étant le centre naturel.

Nous soumettons respectueusement les points ci-haut à l'attention de votre comité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur le maire Buckwold.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mayor Buckwold.

[Texte]

Senator Fergusson and gentlemen of the Committee, we have four other briefs this evening and, I think, with your co-operation, I will limit to three the number of questioners on each of the briefs. However, if the members who ask the earlier questions can manage to be somewhat brief, perhaps we could squeeze in another one or two. Mr. Gleave, then Mr. Gibson and Mr. Forrestall. Mr. Gleave.

Mr. Gleave: Yes, I would like to ask the Mayor two things. First, his final suggestion that the federal government would become a better instrument if a department of agriculture could be located on the prairies with Saskatchewan as the natural centre. I would like to ask him if he suggests this approach because it would provide a centre which would provide jobs, which would provide a centre of interest and so on or whether he suggests this because it is possibly his opinion that the real interests, of agriculture and farming as they apply to Western Canada have not been well served by the present set-up, by the present establishment.

Mayor Buckwold: Mr. Gleave, in making the suggestion that the Department of Agriculture, for example, might well be located in its headquarters in that part of the country which is predominantly agricultural, I was in no way being critical generally of government policy as such. I do not think it would be fair for me to make such an assumption, but I did feel that in the interests of the efficient operation—and again I am not being critical of inefficiency—it would seem to me that having such a department or, for example, having the National Energy Board located in the Province of Alberta where, in fact, the interests are there, would result in efficiency. It would also result, as I said, in the opportunity for the entire nation, in this case Saskatchewan—in other parts of the country with other areas of interest, their particular concern—all of them being then brought into the orbit of, in fact, government operation.

By the way, I do not think any mayor would want to make a suggestion of bringing a location of a major department to a province without hoping that it might even end up in his own city. Although this is not actually the case, I could not imagine it coming to Saskatchewan and not coming to Saskatoon, Mr. Gleave, especially with you as our member. However, the fact is that it would supply the opportunity for employment for many people as well. This is not really the significant aspect of it. I think it is the regional interests in the interests of national unity that is the real purpose of this particular point that we made.

Mr. Gleave: I would like to pursue it a little further because this is a very important suggestion. I have in mind the fact that the fur industry, for example, used to have an experimental farm down in the Maritimes which was discontinued and the centre of operations was moved back to Ottawa. I wonder—and the reason I am asking you this question—if you are thinking this would bring the Department of Agriculture closer to those people who are served by it, bring it closer to the problems and allow the people who are served by that Department of

[Interprétation]

Sénateur Fergusson et messieurs les membres du comité, nous devons prendre connaissance de quatre autres mémoires ce soir, aussi si vous me le permettez, je vais limiter les questions à trois sur chacun des mémoires. Cependant si les trois premières interventions sont rapides, nous pourrions ajouter quelques autres questions. M. Gleave, puis M. Gibson et M. Forrestall. Monsieur Gleave.

M. Gleave: Oui, je voudrais poser deux questions à M. le Maire. Premièrement, la dernière proposition qu'il émet d'après son mémoire disant que le gouvernement deviendrait un meilleur instrument si le ministère de l'Agriculture était situé dans les Prairies, la Saskatchewan devenant un centre naturel pour ces questions. Je voulais savoir s'il suggère cette proposition pensant que cela se fera attendre, cela créerait un nouveau centre fournissant à son tour des emplois, un centre d'intérêt, etc..., ou bien, si parce qu'à son avis les vrais intérêts de l'agriculture tels que définis dans l'Ouest du Canada n'ont pas été bien servis par l'organisation actuelle.

M. Buckwold: Monsieur Gleave, en suggérant, par exemple, que le ministère de l'Agriculture pourrait bien être situé dans cette partie du pays qui est essentiellement agricole, je ne songeais d'aucune façon à critiquer, d'une manière générale, la politique du gouvernement, en tant que telle. Je ne crois pas qu'il serait convenable de ma part de présenter une telle critique mais il me semble qu'une plus grande efficacité opérationnelle serait possible—et ici encore je ne veux critiquer quelque inefficacité que ce soit—si on avait un ministère tel ou, par exemple, si l'Office national de l'énergie était situé dans la province de l'Alberta, où en sont en fait les intérêts, cela amènerait une plus grande efficacité. Ce serait également, comme je l'ai dit, une occasion pour toute la communauté, en ce cas la Saskatchewan—dans d'autres parties du pays, avec d'autres centres d'intérêts, touchant leurs préoccupations particulières—toutes étant ainsi engagées dans un processus, en fait, d'activités gouvernementales.

En fait, je pense qu'aucun maire n'est prêt à demander que l'on situe un ministère à l'intérieur d'une province sans espérer que sa propre ville ne soit choisie. Bien que ce ne soit pas actuellement le cas, je ne peux imaginer qu'un ministère ne soit aménagé dans la Saskatchewan sans qu'il ne soit installé à Saskatoon, monsieur Gleave, alors que vous êtes un de nos membres. Toutefois le fait est que cela donnerait en même temps des possibilités d'emploi à plusieurs citoyens. Mais cela n'est réellement le point le plus important. Je pense que ce serait le fait de stimuler les intérêts régionaux à s'intéresser à l'unité nationale, ce qui constitue vraiment le but fondamental de cette proposition.

M. Gleave: J'aimerais pousser ma question un peu plus loin, parce que cette proposition est très importante. Je songe au fait que l'industrie de la fourrure, par exemple, avaient une ferme expérimentale dans les Maritimes laquelle a été abandonnée et on a transféré le Siège à Ottawa. La raison pour laquelle je vous pose cette question, c'est que je me demande, si, vous pensez que cela rapprocherait le ministère de l'Agriculture du milieu qu'il sert, des problèmes qui le concernent et permettrait à la clientèle du ministère de l'Agriculture des contacts plus

[Text]

Agriculture a closer contact with the people who are making decisions. There are decisions being made right now in Ottawa. They have been elaborated in a paper produced by the Department, headed up by the present Minister, Mr. Olson, which are very significant to the grain industry in Western Canada. What I am really asking you is if you think we would be better served if this Department were closer to the people who are doing the farming and who are producing the products.

Mayor Buckwold: Excuse me, but I thought I had answered in the affirmative. I was not being critical because I did not think it was in my particular capacity to be critical, but I did indicate that I felt that we could operate more efficiently by having those departments which were indigenous to the area involved of particular importance and certainly I think the Department of Agriculture could operate more efficiently if it were located in this part of the world where the great bulk of the agricultural industry is being carried on.

Mr. Gleave: Of course, you realize the Department of Agriculture at the present time is only partially responsible for agriculture and the major part of the cereal grains productions and marketing is under another Minister. I think you would involve the total aspect of the grain production problem.

Mayor Buckwold: This could be. By the way, the suggestion I have made is recognized to a degree, for example, by the Wheat Board being located in Winnipeg.

Mr. Gleave: Yes. Thank you, Mr. Chairman. I know our time is limited and I will let it go at that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Gleave. Mr. Gibson.

• 2010

Mr. Gibson: Mayor Buckwold to inspire the federal government in the field of education and to assure the excellence of courses both in schools and universities, would you be in favour of the forming of an educational council consisting perhaps of provincial ministers of education and some federal co-ordinator to pick out the best courses among those course that have a standard use in Canada so that we could standardize curricula and text book material to some extent?

Mr. Buckwold: I was really talking about the financing of education.

Mr. Gibson: I know, but I am a federal member, and I want to make sure that that money is being spent in the right direction.

Mr. Buckwold: I think that there could be some advantage in co-ordinated curriculum direction on subjects of complete uniformity, for example arithmetic, English, history. On the other hand, I think that provinces and even local school boards would find that their regional interest would have to be recognized very fully and would resent and resist any sort of federal domination of a state-oriented school.

[Interpretation]

étroits avec ceux qui prennent les décisions. Il y a des décisions que l'on prend maintenant à Ottawa. Elles ont été conçues dans un document du gouvernement, présidé par le ministre actuel, M. Olson, et ces décisions sont très importantes pour l'industrie du grain pour l'Ouest canadien. Ce que je vous demande en fait, c'est si vous estimez que nous aurions de meilleurs services si ce ministère était plus près des fermiers qui sont les agents de la production.

M. Buckwold: Excusez-moi, mais je croyais avoir répondu par l'affirmative. Je ne songeais pas à me montrer critique, car il ne m'appartient pas de faire des critiques, mais j'estime que les ministères pourraient agir plus efficacement étant situés dans des régions intéressées directement par les activités mêmes du ministère et je pense évidemment que le ministère de l'Agriculture serait plus efficace s'il se trouvait situé dans cette partie du monde où est localisée la plus grande activité en ce qui touche la productivité agricole.

M. Gleave: Évidemment, vous vous rendez compte que le ministère de l'Agriculture, en ce moment, est partiellement responsable des questions agricoles et que la majeure partie de la question de la production des céréales et de leur mise en marché dépend d'un autre ministère. Je pense que vous aimeriez impliquer les problèmes de la production agricole de façon globale.

M. Buckwold: Peut-être. En fait, la proposition que j'ai faite concerne à un certain degré, par exemple, la Commission du blé qui se trouve à Winnipeg.

M. Gleave: Oui, merci, monsieur le président. Je sais que notre temps est limité et je ne poserai pas d'autres questions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, M. Gleave. M. Gibson a la parole.

M. Gibson: Pour inspirer le gouvernement dans le domaine de l'éducation et améliorer la qualité des cours donnés dans les écoles et les universités, que pensez-vous d'une participation du gouvernement à une commission, composée par exemple de ministres provinciaux de l'éducation et d'un coordinateur du gouvernement fédéral, commission qui serait chargée de choisir les meilleurs cours pour l'ensemble du Canada afin de normaliser jusqu'à un certain point les programmes et les manuels scolaires canadiens? Seriez-vous en faveur de cela?

M. Buckwold: En fait, dans mon mémoire, je ne parlais que du financement de l'éducation.

M. Gibson: Oui, mais je suis un député fédéral et je veux m'assurer que cet argent est bien dépensé.

M. Buckwold: Je pense qu'en effet, il serait avantageux de coordonner les programmes de façon à obtenir une certaine uniformité je pense, par exemple, aux mathématiques, à l'anglais. Mais, d'autre part, les provinces, et même les conseils scolaires locaux, pourraient craindre pour leurs intérêts particuliers et résisteraient très certainement à toute initiative de l'État fédéral dans le sens d'un système d'éducation centralisé.

[Texte]

Mr. Gibson: That is not what I had in mind. What I was thinking of unanimous consent among all the provinces to certain standard history texts or geography texts which would unite Canadians.

Mr. Buckwold: I think there are advantages to this. Perhaps one of the real advantages would be for those children who one day are in school in Alberta and the next day in Ontario. On the other hand, you would have to be very cautious.

Mr. Gibson: I share your caution in that respect because I have got the highest regard for the right of the province in the field of education.

You say that you are keen on national unity. I have got a private members' bill before the House asking that July 1 be called Canada Day. Would you be in favour of that sir?

Mr. Dinsdale: The name is Dominion Day.

Mr. Gibson: The mail response seems to be in favour particularly that of the younger people.

Mr. Buckwold: I am not going to pass an opinion on what to call it but I think it should certainly be recognized and enforced. It hurts us a little to see some of our friends from Eastern Canada not even observing July 1 as a day of national interest.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Cameron.

Senator Cameron: On a point of order Mr. Chairman. There are two able bodies in education now. For the last two years, the ministers of education have had a national meeting. The Canadian Educational Association which is much broader has been established for about ten years or more.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Forrestall.

Mr. Forrestall: Thank you, Mr. Chairman. Does Mayor Buckwold believe that circumstances will in fact force a direct relationship between cities or urban conglomerations and the federal authority or the central government? If he does in fact believe this, how close are we to that stage?

Mr. Buckwold: Already we are reaching some very serious confrontations between the very large urban areas—many of which are much larger in population than the smaller provinces—and the federal government. The federal government has seen fit to recognize this by its recent announcement of the establishment of a Department of Urban Affairs under the Hon. Robert Andras. It is not going to be a complete ministry, but nevertheless it will be a vehicle in which municipalities through the medium of their provinces—that has always been recognized and I do not think anybody is going to disturb that until a constitutional change is made—will have the opportunity to meet the federal departments that they are concerned with especially in the fields of housing, pollution and transportation. It is at least a minimal move

[Interprétation]

M. Gibson: Ce n'est pas cela que je voulais dire. Il s'agirait pour les provinces de consentir à l'unanimité à utiliser par exemple les mêmes manuels de géographie et d'histoire afin de promouvoir l'unité nationale.

M. Buckwold: Je crois qu'en effet ce serait avantageux à plusieurs égards. L'un des avantages les plus concrets de votre proposition serait de faciliter l'intégration des enfants qui un jour vont à l'école dans l'Alberta et le suivant en Ontario. Cependant, il faudrait agir avec diplomatie.

M. Gibson: Je suis tout à fait d'accord avec vous car je respecte énormément les droits des provinces en matière d'éducation.

Vous parlez en défenseur de l'unité nationale. Or, j'ai présenté à la Chambre une proposition de loi demandant que le 1^{er} juillet soit appelé Fête du Canada. Seriez-vous en faveur de cette suggestion?

M. Dinsdale: Actuellement c'est la Fête de la confédération.

M. Gibson: Le courrier que nous recevons semble être favorable, particulièrement les jeunes.

M. Buckwold: Je ne sais pas comment on pourrait l'appeler, mais il faudrait certainement le faire reconnaître comme fête nationale et le faire respecter. Il est pénible parfois de voir que nos voisins de l'Est du Canada ne célèbrent même pas le 1^{er} juillet.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Un rappel au Règlement, monsieur le président. Il existe deux organismes chargés de l'éducation. Au cours des deux dernières années, les ministres de l'Éducation se sont rencontrés au niveau national; l'Association canadienne de l'éducation, beaucoup plus générale, existe depuis environ dix ans, peut-être plus.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Forrestall.

M. Forrestall: Merci, monsieur le président. Je voudrais demander à M. le maire si, à son avis, les événements entraîneront une confrontation ou une relation directe entre les villes, les agglomérations, l'autorité fédérale ou le gouvernement central? Et s'il le pense, dans combien de temps peut-on s'y attendre?

M. Buckwold: Nous en sommes déjà aux confrontations entre les grandes agglomérations—dont beaucoup ont une population supérieure à celle des petites provinces—et le gouvernement fédéral. Celui-ci en a pris acte comme le manifeste la récente décision de créer un ministère des Affaires urbaines, dont le portefeuille sera confié à M. Robert Andras. Il ne s'agira pas d'un ministère proprement dit, mais d'un organisme qui fournira aux municipalités, par l'intermédiaire de leur filière provinciale—laquelle a toujours été reconnue et personne ne souhaite la modifier avant une réforme constitutionnelle—l'occasion de rencontrer les responsables des ministères fédéraux qui traitent de leurs problèmes, particulièrement des questions de logement, de pollution et de transfert. C'est pour le moins un premier pas dans la bonne direction. Si

[Text]

in a very good direction. If that had not happened, the municipalities would be getting more and more militant not in a destructive way but certainly in their demands to the federal authorities.

For example, the Government of Canada without any direct consultation with municipalities passed the Canada Water Act to deal with pollution and a variety of other things. The municipal level is really affected and yet suddenly we are faced with this Act without proper financing and without a lot of other co-ordinating efforts which are absolutely essential.

Mr. Forrestall: Mr. Chairman, have we or have we not in fact arrived at that stage yet?

Mr. Buckwold: We have not arrived at a proper relationship between the federal government and the municipalities in Canada.

Mr. Forrestall: Do you find a growing frustration in your day to day efforts?

Mr. Buckwold: There is no doubt there is a growing frustration.

Mr. Forrestall: Do you think that the removal of this frustration will be achieved only through the formalization of new jurisdictions within a new or amended constitution or do you think that minor enabling amendments which might permit closer and more direct, formal or informal, consultative arrangements between the cities and the federal authorities will be enough.

Mr. Buckwold: I think the minimum requirement would be the enabling legislation. If you notice, our brief does not minimize the role of the provinces. We still recognize that municipalities are directly involved with the provinces.

On the other hand, enabling amendments do not necessarily mean that provinces are going to accept a federal-municipal relationship. It depends very often on the attitude of the provincial government involved. Even in the same province, a change in government will have a completely different kind of reaction to the involvement of their own municipalities with the federal government.

The desirability is for constitutional recognition in some way. It could be a relatively minor recognition of the fact that there are fields in which there is room for municipal-federal involvement.

Mr. Forrestall: Do you think we need a new constitution or can we build on the one that we already have?

Mr. Buckwold: I just do not know. I do not claim to be a constitutional expert. Although mayors generally have an opinion on everything, out of self-defense, I will just say I do not know the answer.

Mr. Forrestall: Not having been at the table a hundred-odd years ago, you can be excused for bowing out of that one right now. Thank you.

[Interpretation]

une telle initiative n'avait pas été prise les municipalités deviendraient de plus en plus agressives, non pas d'une manière destructive mais elles seraient certainement plus exigeantes à l'égard des autorités fédérales.

Par exemple, le gouvernement du Canada a voté une loi contre la pollution des eaux et plusieurs autres problèmes sans qu'il y ait aucune consultation directe des municipalités. Ces questions préoccupent pourtant les municipalités au plus haut point, cependant soudainement on leur impose une loi sans qu'aucune des mesures financières ou de coordination, pourtant essentielles n'aient été prévues.

M. Forrestall: Monsieur le président, je voudrais savoir si oui ou non nous en sommes à ce stade?

M. Buckwold: Nous n'avons pas encore réussi à établir des relations convenables entre le gouvernement fédéral et les municipalités.

M. Forrestall: Êtes-vous témoin d'une frustration croissante dans vos relations journalières?

M. Buckwold: Oui, en effet.

M. Forrestall: Croyez-vous que l'on pourrait soulager cette frustration exclusivement en créant de nouvelles juridictions dans le cadre de l'actuelle constitution ou d'une nouvelle constitution, ou bien croyez-vous que des modifications d'ordre mineur pourraient permettre des consultations plus étroites et plus directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités?

M. Buckwold: Je pense qu'il faudrait au moins une loi d'autorisation. Vous remarquerez que notre mémoire ne minimise pas le rôle des provinces. Nous continuons à reconnaître que les municipalités traitent directement avec les provinces.

En revanche, des modifications habilitantes ne signifient pas que les provinces accepteront que les municipalités traitent avec le gouvernement fédéral.

Cela dépend très souvent de l'attitude des gouvernements provinciaux. D'ailleurs, dans une même province un simple changement de gouvernement peut entraîner un changement d'attitude à l'égard des relations entre les mêmes municipalités et le gouvernement fédéral.

Ce qu'il faudrait c'est une reconnaissance constitutionnelle. Il pourrait s'agir de modifications peu importantes et il faudrait préciser les domaines où il y a place pour des relations municipales-fédérales.

M. Forrestall: Estimez-vous qu'il nous faut une nouvelle constitution ou pouvons-nous simplement nous baser sur la Constitution que nous avons déjà.

M. Buckwold: Je vous avoue que vraiment je n'en sais rien. Je ne suis pas un expert en matière constitutionnelle, bien que les maires aient habituellement un point de vue en toutes choses, par reflexe, je ne sais vraiment pas.

M. Forrestall: Comme vous n'étiez pas assis à la table de négociations il y a cent ans, nous vous accordons ce droit. Merci.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen of the audience, this time I would invite your comments on this important question of the role of municipalities and the other problems that have been raised, education and decentralization of federal departments. I would ask any of you who wish to speak to come up and take the microphone at the end of the table. You can stand over there and once you have given us your name, we will be very pleased to have your comments.

In the absence of any immediate comments from the floor, I would then allow more questions from the members. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: When I was listening to the Mayor and Mr. Gleave discuss agriculture, I was amazed to hear them talk as if the only farms in Canada were on the Prairies. I think the people in the Niagara Peninsula, B.C. and Quebec and the rest of Ontario would have a lot to say about that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think you are right.

Mr. Buckwold: Yes, I would agree that there are some small farmers down in that part of the world.

Mr. Allmand: When you mention an institution like the Wheat Board, I think that is a very good example of an institution that could be on the Prairies, but there is a lot of agriculture in Ontario, Quebec, British Columbia, and the Maritimes. Even with respect to energy, I think you mentioned that we should put the Energy Board in Alberta. There are many other sources of energy throughout Canada and I think we have to be careful in over-simplifying these things.

Mr. Buckwold: I agree except is it more logical to have them in Ottawa?

Mr. Allmand: Maybe not. I think the real problem, sir, is that these institutions get to know better the problems that they have to deal with. I do not know whether or not the solution to that problem is to spread their head offices around the country. There are problems in many parts of the country. I certainly agree with you that some of those fellows who sit in Ottawa all year should get out here and find out what is happening.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gleave.

Mr. Gleave: Mr. Chairman, I questioned the Mayor on this to find out if he thought that the Department of Agriculture and The Canadian Wheat Board were close enough to the farmer and to the farmers' problems here. Since I know the Mayor, I think I know what his thought is and he can correct me if I am wrong. There are problems peculiar to Western Canada which might be better served if that part of the Department or the parts of the department which are dealing with those particular problems were located on the Prairies and could listen closely to the businessmen and the farmers who are here on the Prairies. I do not think the Mayor of Saskatoon intended for a minute to suggest that the total administration of agriculture be moved here to Saskatchewan. The Mayor was suggesting rather that the govern-

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, je voudrais maintenant inviter les membres de l'assistance à présenter leurs remarques au sujet du rôle des municipalités et des autres questions qui ont été soulevées dans le mémoire sur l'éducation et la décentralisation des ministères fédéraux. Vous voudrez bien vous approcher et vous servir d'un des micros qui sont sur la table. Veuillez commencer par vous nommer.

Comme il n'y a aucun commentaire de l'assistance, j'accorde encore deux questions aux membres du Comité. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Je voulais simplement dire qu'en écoutant la discussion entre le maire et M. Gleave au sujet de l'agriculture, j'étais très étonné de les entendre parler comme si toutes les fermes du Canada se trouvaient dans les Prairies. Je pense que les gens de la péninsule de Niagara, de la Colombie-Britannique, du Québec et du reste de l'Ontario ont beaucoup à dire à ce sujet.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je trouve que vous avez raison.

M. Buckwold: Oui, je reconnais qu'il y a des petits cultivateurs dans ces régions.

M. Allmand: Lorsque vous parlez de la Commission du blé, c'est un excellent exemple d'une institution qui serait utile dans les Prairies, mais il y a aussi beaucoup d'activité agricole dans l'Ontario, le Québec, en Colombie-Britannique, dans les provinces Maritimes. Et même en ce qui concerne l'énergie, je crois que vous avez parlé d'une Commission de l'énergie pour l'Alberta. Mais il y a bien d'autres sources d'énergie au Canada, et je pense que nous devons veiller à ne pas simplifier ce genre de choses.

M. Buckwold: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Mais est-il plus logique de les installer à Ottawa?

M. Allmand: Peut-être pas. Mais le vrai problème, c'est que nous voulons réellement que ces institutions connaissent mieux les problèmes qu'elles devront traiter. Je ne sais si le moyen de résoudre le problème, c'est de disséminer leurs centres dans tout le pays. Il existe des problèmes dans tout le pays. Je suis tout à fait d'accord avec vous que certains de ceux qui siègent à Ottawa toute l'année devraient venir ici et voir ce qui s'y passe.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gleave.

M. Gleave: J'ai demandé au maire si à son avis le ministère de l'Agriculture et la Commission du blé étaient suffisamment près des cultivateurs d'ici et de leurs problèmes. Comme je connais le maire, et pense connaître son avis, qu'il me corrige si je me trompe. Il existe des problèmes qui sont particuliers à l'Ouest du Canada et qui seraient mieux résolus si les directions du ou des ministères qui les traitent étaient situées ici dans les Prairies. Elles pourraient entendre les doléances des hommes d'affaires et des cultivateurs des Prairies. Je ne pense qu'il ait voulu dire que tout l'ensemble du ministère de l'Agriculture soit transféré en Saskatchewan. Le maire a prétendu que le gouvernement serait mieux placé pour répondre aux besoins agricoles de l'Ouest et des Prairies si certaines directions du ministère se trou-

[Text]

ment would be more responsive to the needs of Western and Prairie agriculture if some of the department heads were located here in Saskatchewan. I agree with him. I have picked Saskatoon too.

Mr. Buckwold: Yes this is quite true. I perhaps was over-ambitious in suggesting that the entire Department would move to Saskatoon. I would imagine that the fruit growers of the Niagara Peninsula and the tobacco growers of Quebec, and a variety of other agricultural interests would have their specific problems. As Mr. Gleave has pointed out—very much better than I have—there are specific interests of a very wide range and of deep impact in this part of the world that would be served better by a decentralization of some of these departments.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman on a point of order. The Mayor is being extremely modest. Last night in Yorkton, certain representatives who presented briefs to us there wanted the whole capital of Canada moved to Yorkton. To have merely the bureaucracy of the Department of Agriculture move to Saskatoon seems to me to be a modest demand.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Hogarth. Perhaps with that recognition of the Mayor's modesty and the modesty of the city this would be a good time in which to thank the Mayor on behalf of the Committee and to express our gratitude that he has presented this brief and this warm welcome to us.

The next witness is Professor Ward.

Professor Norman Ward has one of the most respected names in Canadian political science. It is indeed a pleasure and privilege for the Committee to have him here this evening. Professor Ward.

Professor Norman Ward (Department of Economics and Political Science, University of Saskatchewan, Saskatoon): Mr. Chairman, hon. senators and members of the House of Commons. By way of introduction, I should say that it is unusual for me to get so generous a welcome in one of my own classrooms. This does not happen.

I presume that I am expected to speak as a political scientist. I wish to make clear at the beginning that I am speaking only for myself, and represent no other individual or organization. I do not propose, except by way of general introduction, to address myself to all the problems posed by our entire constitution.

For many years, I have followed closely the conferences and discussions about bringing the British North America Act to Canada—a project I approve—and about amending the Act itself. It is impossible to approve of all the proposals that have been made because they vary so widely. In any event, I am wholly unconvinced that the British North America Act is obsolete and needs a complete rewriting. On the contrary, it seems to me that it has served Canada well, and the solution of many of our problems—such as relations between Canadians who speak English and French, the status of our native peoples, unemployment, poverty, regional disparities and

[Interpretation]

vaient sur place dans la Saskatchewan. Je suis de son avis. J'ai aussi choisi Saskatoon.

M. Buckwold: Oui, c'est tout à fait vrai. J'ai sans doute témoigné de trop d'ambition en demandant que tout le ministère de l'Agriculture soit transféré à Saskatoon. J'imagine que les maraîchers de la péninsule du Niagara, les planteurs de tabac du Québec et plusieurs autres groupes intéressés à l'agriculture ont aussi leurs problèmes particuliers. Comme M. Gleave l'a signalé beaucoup mieux que je puis le faire il y a des secteurs particuliers et considérables dans cette région du Canada qui aurait tout à gagner à la centralisation de certains des ministères.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le président, un rappel au Règlement. Le maire est trop modeste. Hier soir j'ai entendu à Yorkton un groupe de représentants qui ont soumis des mémoires ici, qui voulait que Yorkton devienne la capitale du Canada. Ne demander que le transfert du ministère de l'Agriculture à Saskatoon est vraiment peu en comparaison.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur Hogarth. Puisqu'il est question de la modestie du maire, c'est l'occasion de le remercier, lui et sa ville au nom du Comité et de lui dire combien nous avons apprécié sa manière de présenter son mémoire et de nous accueillir.

Le témoin suivant est le professeur Ward.

Le professeur Ward est une des personnalités les plus éminentes et les plus respectées dans le monde des études économiques et politiques. C'est, pour la Commission, à la fois un honneur et un plaisir de l'accueillir ce soir. Je lui passe la parole.

M. Norman Ward (professeur, Département des sciences économiques et politiques, Université de Saskatchewan): Monsieur le président, messieurs les sénateurs et députés, mesdames et messieurs. Je commence par vous annoncer que je n'ai pas l'habitude d'être aussi chaleureusement accueilli dans ma classe. Cela n'arrive jamais.

Je suppose que vous vous attendez à ce que je parle en spécialiste de sciences sociales. Je tiens à préciser d'autre part que je ne parle qu'en mon propre nom et ne représente aucun individu ni organisme. Je n'ai pas l'intention d'aborder en détail tous les problèmes posés par notre constitution.

Pendant bien des années, j'ai suivi de près les conférences et débats sur le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, un projet que j'appuie, et sur la modification de la constitution. Il est impossible d'approuver toutes les propositions qui ont été faites à ce sujet car elles sont souvent divergentes. De toute façon, je ne suis pas convaincu que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a besoin d'être complètement refait. Au contraire, il a rendu de grands services au Canada et la solution de bien de nos problèmes, notamment les rapports entre anglophones et francophones, le statut des Indiens, le chômage, les disparités régionales et la pollu-

[Texte]

pollution—will rest less on wholesale changes to the constitution than on the use of powers which the constitution already provides and on attitudes with which the constitution itself has little to do.

It is fashionable, nonetheless, to assume that the mere existence of major problems is proof of serious defects in the constitution. Canadians have for many years displayed an impressive ingenuity in devising schemes for its revision. Many of these schemes seem to ignore the fact that a century-old constitution must be viewed as a whole so that changing any significant part of it must be considered in the light of the effect of the change on other significant parts.

It is with this idea in mind that I wish to speak in some detail about a series of proposals which have to be taken seriously because they emanate from the most important of our governments, that in Ottawa. In a paper issued in 1969 over the name of the Prime Minister and entitled "The Constitution and the People of Canada", the federal government produced the most comprehensive set of suggestions in our history for amending our constitution. Admittedly, they are all tentative. Among those suggestions are some far-reaching sentences concerning Parliament. Those about the House of Commons, as at Confederation itself, propose no major changes. The Commons, we must presume, is either as nearly perfect as the human mind can make it or is beyond redemption. Not so the Senate.

The Senate, we are told,

...should be reorganized to provide for the expression in it, in a more direct and formal manner than at present, of the interests of the provinces.

Its members, instead of being chosen by the Crown:

...could be partly selected by the federal government and partly selected by provincial governments.

Senators should have a fixed term instead of serving until the age of seventy-five. Six years is suggested. The Senate's constitutional powers, which are now the same as the House of Commons except for the initiation of money bills, should be enlarged to include powers not shared by the House of Commons and specifically to include the approval of the government's nominations to the Supreme Court, ambassadorships, and the headships of cultural agencies. In these areas, the Senate's decisions should be final according to the proposal.

With the possible exception of the proposed shorter term for individual Senators, I wish to make unequivocally clear that my own studies of our Parliament lead me to oppose absolutely all these proposed reforms of the Senate, both in principle and in detail. In principle, my opposition is based on the obvious fact that the Senate has, for over a century, been an integral part of the Parliament of Canada, entirely independent of the provincial governments, concerned solely with matters under federal jurisdiction. The proposals include admitting provincially-chosen senators—for whose selection no one in the federal government would have any responsibility—to matters under federal jurisdiction.

The proposals include giving the Senate, with provincially-chosen members, a veto over appointments made by the federal cabinet, which in the same paper is said to be responsible only to the House of Commons. The

[Interprétation]

tion, dépend moins du changement total de la Constitution que de l'usage des pouvoirs prévus qu'elle confère.

Il est à la mode d'assumer que les problèmes du moment qu'ils sont réels, sont dus à des insuffisances de notre Constitution. Les Canadiens, depuis des années, ont élaboré d'excellents projets de révision. Mais beaucoup de ces projets ne tiennent pas compte du fait qu'une Constitution vieille d'un siècle forme un tout et que pour toute modification il faut prévoir ses répercussions sur les autres parties importantes du texte.

Compte tenu de cette idée je voudrais parler, de façon détaillée, d'une série de projets qui doivent être pris en considération parce qu'ils émanent du plus important de nos gouvernements, celui d'Ottawa. Dans un document de 1969, publié par le premier ministre, intitulé «La Constitution et le peuple canadien», le gouvernement fédéral a présenté la série la plus complète jamais préparée, de projets de modification de notre Constitution. Bien sûr il ne s'agit que de projets. Mais dans certains figurent des phrases chargées de banales implications concernant le Parlement. Celles qui concernent la Chambre des communes n'apportent pas de changements radicaux. Par conséquent, il faut en conclure ou bien qu'elle est à peu près parfaite ou bien qu'on ne peut pas l'améliorer. Mais c'est l'inverse pour le Sénat.

Mais on nous dit:

qu'il y a lieu de réorganiser le Sénat de façon à ce que les intérêts des provinces et des régions y soient plus formellement et mieux représentés.

Les Sénateurs, au lieu d'être nommés par la Couronne:

...pourraient être choisis en partie par le gouvernement central et en partie par les gouvernements provinciaux.

Les Sénateurs devraient servir un mandat au lieu d'occuper leur charge jusqu'à soixante-quinze ans. Un mandat serait d'une durée de six ans. Les pouvoirs constitutionnels donnés au Sénat qui sont les mêmes que ceux de la Chambre des communes sauf pour les bills de finances devraient être élargis et inclure des pouvoirs non partagés avec la Chambre des communes, en particulier comprendre l'approbation des nominations de juges à la Cour suprême, d'ambassadeurs, et de directeurs d'organismes culturels faites par le gouvernement central. Dans ces domaines, les décisions du Sénat seraient finales.

A l'exception, peut-être de la proposition concernant la réduction de la durée du mandat des Sénateurs, je tiens à déclarer que mes études sur le Parlement m'amènent à m'opposer catégoriquement à toutes ces réformes, tant dans leur principe que dans leur application. Pour ce qui est du principe mon opposition se base sur le fait que le Sénat, pendant plus d'un siècle, a fait partie intégrale du Parlement canadien, tout à fait indépendant des gouvernements provinciaux, s'intéressant uniquement aux questions du ressort de la juridiction fédérale. Les projets prévoient l'admission de Sénateurs nommés par les provinces et sur lesquels le gouvernement fédéral n'aurait pas droit de regard mais qui jugeraient de questions uniquement du ressort du gouvernement fédéral.

Les projets prévoient l'octroi au Sénat, dont les membres seraient partiellement choisis par les provinces, d'un droit de veto sur les nominations du Cabinet fédéral lequel, d'après les mêmes documents, n'est responsable que devant la Chambre des communes. On donnerait

[Text]

proposals include giving the Senate final powers not shared by the Commons. Yet the Commons in the same document is taken to be the democratic representative house. And finally in principle, the proposals include using the Senate not only as part of the Parliament of Canada, but also as a piece of manoeuvrable equipment to be employed in the game of federal-provincial relations.

• 2032

None of these proposed revisions of the Constitution seem to me to be in any way an improvement over the existing situation. The Parliament of Canada undoubtedly has faults, as has any large organization of human beings; the Senate, in particular, has been for decades a popular target of criticism, a good deal of it based on a lack of knowledge of what it was originally expected to do, as well as of its actual record as a deliberative assembly. But the outright destruction of the existing Senate, not through abolition but through substituting for it a wholly new body whose relations with the Cabinet, the House of Commons, the political parties and the provinces do not seem even to have been considered, is surely a matter to give this Committee pause.

Let me go into more detail. The federal proposals for Parliament assume a number of unspoken points, all worthy of comment.

1. It is assumed that the federal principle is not now adequately recognized in the formal constitution of Parliament. But the federal principle, in fact, underlies all of it: representation in both Houses is based in the first instance on the provinces, and no Senator or M.P. represents an area that crosses a provincial boundary. There are special safeguards for the representation of the smaller provinces. Within each House, the Committee system generally, though more informally, recognizes the interests of the provinces.

2. It is assumed that a Senate to which no Cabinet is responsible can be safely given final powers over certain decisions of the federal Cabinet, even though as much as half the Senate's membership may have been chosen by the provincial governments. In that same connection, it is assumed that the provincial governments can safely be given powers to select Senators who will deal exclusively with matters under federal jurisdiction. And if one wants to reflect on what that really means, consider how, for example, the government of Saskatchewan, or British Columbia, or Ontario, or Quebec, or any other, would react to the suggestion that the federal government should appoint to the provincial legislatures members who have special powers over decisions made by Premiers Thatcher, Bennett, Robarts or Bourassa.

3. It is assumed that the Senate can be safely given new powers without arousing demands that the federal Cabinet assume some degree of responsibility to it, and without arousing the political parties into taking more interest in actively controlling the Senate in ways that do not now exist.

But if the Senate is given new powers, and uses them, the Cabinet's responsibility to it will inevitably become involved. If the Cabinet even has to consider, for example, whether or not its choice for an important ambassadorship will receive senatorial approval, its freedom of

[Interpretation]

aussi au Sénat les pouvoirs suprêmes dans les domaines qu'il ne partage pas avec la Chambre des communes. Cependant la Chambre des communes est sensée être, d'après le même document, la Chambre représentative du peuple. Finalement, dans leurs principes, les propositions prévoient l'utilisation du Sénat non seulement en tant que chambre du Parlement canadien, mais aussi comme instrument des relations fédérales-provinciales.

Aucune de ces propositions ne semble améliorer la situation existante. Le Parlement canadien a ses lacunes comme toute autre organisation humaine. Le Sénat, en particulier, a été, pour des décennies, la cible de critiques. Ce fut surtout à cause du doute quant à son rôle véritable et à cause de ses travaux. Mais la destruction du Sénat, non pas par l'abolition mais bien par un changement pour un organisme complètement nouveau, dont les rapports avec les différents organismes tels le Cabinet, les partis politiques et les provinces, n'ont même pas été considérés, devrait nous faire réfléchir.

Le projet fédéral présuppose certains points.

1. On suppose que le principe fédératif n'est pas reconnu adéquatement maintenant dans la Constitution fédérale du Parlement, mais le principe fédératif englobe tout: la représentation dans les deux Chambres est conçue en fonction des provinces. Aucun sénateur, aucun député ne représente une région enjambant une frontière provinciale. Il y a des sauvegardes pour la représentation des petites provinces et à l'intérieur de chaque chambre, le système des comités reconnaît l'intérêt des provinces.

2. On suppose que le Sénat peut se voir conférer les pouvoirs définitifs en ce qui a trait à certaines décisions du Cabinet fédéral, même si la moitié de ses membres ont été choisis par des gouvernements provinciaux. Dans le même sens, on suppose que les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de choisir des sénateurs qui traiteraient de questions qui relèveraient uniquement du domaine fédéral. Et si l'on veut bien comprendre ce que cela veut dire, imaginons la réaction du gouvernement de la Saskatchewan ou de la Colombie-Britannique, ou de l'Ontario, ou du Québec, ou de n'importe quel autre, à l'idée que le gouvernement fédéral devrait nommer dans leur assemblée législative respective des membres qui auraient des pouvoirs spéciaux à l'égard des décisions prises par MM. Thatcher, Bennett, Robarts ou Bourassa.

3. On suppose que le Sénat pourrait recevoir de nouveaux pouvoirs, sans que le gouvernement fédéral n'en ait une quelconque responsabilité et sans que les partis politiques ne veuillent davantage contrôler le Sénat que maintenant.

Mais si le Sénat a de nouveaux pouvoirs et s'en sert, la responsabilité du Cabinet sera inévitablement engagée. Si, par exemple, le Cabinet doit même considérer si oui ou non son choix d'un ambassadeur sera approuvé par le Sénat, sa liberté est contrecarrée, et le Sénat composé de plusieurs membres choisis par les provinces, ne serait pas nécessairement disposé à approuver le choix du Cabinet fédéral. Ces réflexions me portent à croire que des pouvoirs spéciaux ne pourraient être accordés au Sénat qu'à la condition qu'ils ne soient pas utilisés.

Mais s'ils sont utilisés, il est inévitable que les partis fédéraux et provinciaux trouveront de nouveaux intérêts

[Texte]

action will be hampered; and a Senate containing many provincial appointees, given our usual political map, would not necessarily be ready merely to rubber-stamp the Cabinet's choices. This kind of consideration leads me to suggest that the only safe ground on which one could give the proposed Senate special powers over the federal Cabinet would be on the clear and unequivocal understanding that the powers were not to be used.

But if the powers are used, it is inevitable that both federal and provincial political parties will find new interests in the Senate. Powers can be constitutional, but the use of them is political; it is one of the great virtues of the present Senate that its use of its powers is generally so discreet as to arouse political passions rarely.

4. It appears to be assumed that since the Senate is part of Parliament, anything that strengthens it will strengthen Parliament as a whole. The only reply that needs to be made to that is that it just is not so. The monarchy is part of Parliament too, and the monarch could be strengthened in a number of ways that could be extremely damaging to Parliament as a whole. In any event, if any part of Parliament is to be constitutionally strengthened, the obvious place to start is the House of Commons, not the monarchy or the Senate.

5. It is assumed that the Senate can function satisfactorily without necessarily having the confidence of the federal Cabinet or the House of Commons.

It is a well established custom of our present Constitution that the Senate is generally co-operative with the Cabinet, and accepts almost all the decisions supported by the majority of the House of Commons; when it does not, it is for special reasons that seem good enough to the majority in the Senate. It is a less well-known fact that the use to which a government now makes of the Senate (in introducing and debating government bills before the House of Commons does, for example) is a direct reflection of the government's confidence in the Senate; and when the Senate shakes that confidence the government naturally entrusts less to it. A Senate containing provincial appointees would have fewer motives for wanting to retain the confidence of the federal Cabinet, and might indeed be tempted to use its proposed new powers precisely to demonstrate its independence of the federal Cabinet, or to justify their existence.

All these assumptions suggest to me that the federal government's proposals for reforming Parliament are much more far-reaching than they appear on paper. The challenge, or at least raise grave questions about, virtually all the established relationships between the Cabinet and Parliament, and between the two Houses of Parliament themselves. And they do so for reasons irrelevant to Parliament as a representative, deliberative, investigatory, law-passing body: the clear intent of the proposals is to use the Senate as some sort of "sweetener" in federal-provincial relations.

It is difficult to imagine what would in fact be sweetened if the federal position were weakened, as is proposed, in its dealings with the provinces. Most of our provinces, including usually the largest, are led by premiers solidly backed by legislative majorities, as the Prime Minister of Canada was not for several years between 1957 and 1968. Most of the premiers are free of legislative scrutiny for longer parts of each year than is the Prime Minister of Canada. The provinces, now, in short,

[Interprétation]

dans le Sénat. Les pouvoirs peuvent être constitutionnels, mais l'exercice de ces pouvoirs est politique. Et l'un des grands mérites du Sénat actuel est que l'exercice de ses pouvoirs est à ce point discret qu'il ne soulève les passions politiques que très rarement.

4. On semble présumer que comme le Sénat fait partie du Parlement, tout ce qui renforce le Sénat renforce le Parlement. La seule réponse à donner est qu'il n'en est pas ainsi. La monarchie fait-elle aussi partie du Parlement, et la monarchie pourrait être renforcée de bien des façons qui pourraient nuire énormément au Parlement comme tel. De toute façon, si une partie du Parlement doit être renforcée, là où il faut commencer, c'est à la chambre des Communes, non pas à la monarchie, ni au Sénat.

5. On suppose que le Sénat peut travailler de façon satisfaisante sans nécessairement avoir la confiance de la chambre des Communes ou du Cabinet.

Dans notre Constitution, le Sénat collabore avec le Cabinet et accepte presque toutes les décisions posées proposées par la majorité de la Chambre des communes. Si le contraire se produit, c'est pour des raisons spéciales soutenues par la majorité des Sénateurs. On ignore si l'utilisation du Sénat par le gouvernement (par exemple lorsque le Sénat présente un bill et en discute avant que la Chambre des Communes ne le fasse) prouve sa confiance en lui et si, lorsque le Sénat ébranle cette confiance, le gouvernement ne la diminue pas tout naturellement. Un Sénat ayant des membres choisis par les provinces pourrait être tenté de se servir de ses nouveaux pouvoirs pour affirmer son indépendance vis-à-vis du Cabinet ou du Parlement et ainsi justifier sa propre existence.

Toutes ces suppositions me font penser que ces projets de réforme du Parlement ont beaucoup plus de conséquences qu'on peut croire. Ces projets soulèvent de grandes questions à propos de tous les rapports entre le Cabinet et le Parlement, et entre les deux Chambres du Parlement. Ils le font pour des raisons indépendantes du Parlement en tant qu'organisme législatif. L'intention du Parlement est de se servir du Sénat comme une sorte d'édulcorant dans les rapports entre les deux paliers de gouvernement.

Il est difficile d'imaginer ce qui serait édulcoré si le fédéral était affaibli dans ses relations avec les provinces. La plupart des provinces, y compris les plus grandes, sont conduites par des premiers ministres, bien appuyés par l'assemblée législative. Ça n'a pas été le cas du premier ministre du Canada de 1957 à 1968. Les provinces, sont généralement menées par des premiers ministres qui ont un pouvoir à l'intérieur de leurs frontières, pouvoir rarement possédé par le premier ministre du Canada à la grandeur du pays. Cependant, le projet fédéral de réforme comporte le renforcement des provinces et l'affaiblissement du pouvoir central. C'est acceptable pour les provinces, mais nous, Canadiens, nous ne sommes pas non seulement citoyen provincial, mais citoyen d'un État confédératif. Il me semble que le gouvernement fédéral devrait garder le plein pouvoir sur toutes questions qui relèvent de sa juridiction. Cette condition devrait être respectée surtout dans toutes les questions ayant trait à la représentation provinciale au Parlement.

Laisser aux mains du fédéral le contrôle du Sénat n'empêche pas d'apporter des modifications dans l'usage

[Text]

are generally led by powerful warlords whose strength within their own boundaries is often stronger than is the Prime Minister's within his. Yet the federal proposals for the reform of Parliament include strengthening the provinces' hands by weakening the Dominion's. This will no doubt be highly acceptable to the provinces; but we Canadians are not only citizens of provinces and territories but also of Canada and I, as one of them, believe profoundly that the federal government should retain sole control over all institutions that deal with matters under federal jurisdiction. Parliament itself, it might be noted, has repeatedly affirmed that same conviction, most notably when dealing with the bases of provincial representation in Parliament.

Retaining control of the Senate in federal hands does not of course preclude altering the use made of the Senate, and there is a good deal that could be said for having the Senate initiate more debates, conduct more studies, and even perhaps act as an ombudsman in investigating citizens' complaints. These suggestions too raise questions about the Senate's relationships with the Cabinet and the House of Commons, and it is a fact, however regrettable, that almost everything sensible one can suggest about using the Senate more, sooner or later raises questions about the possible damage that might be done to the elected branch of Parliament or the Cabinet. Yet it is also a fact that, except for money bills, the Senate's powers are the same as the Commons; and the Senate, unhampered by having to support or criticize a Cabinet, or by long thoughts about the next election, is actually one of the freest legislative chambers in the world. It really can, within its constitution, do anything it wants to do.

That suggests to me that the real revision of that part of our Constitution depends less on the Senate's powers on paper than on getting the right kind of Senators. I suggest to your Committee, therefore, that the federal proposals for the reform of Parliament are all pointing in the wrong direction; and if this brief is considered to be wholly destructive, then it will have been successful.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Professor Ward, there are two points that you make in your brief; one relates to the need for a new Constitution and the other relates to the proposals for the Senate. I want to ask you questions about both those points.

In your brief you more or less say that you are satisfied with the present Constitution. While it might need some amendments from time to time, it has served us well and can serve us well. It seems to me that a Constitution should be a document that inspires the people of this country, that unite them and something that people of the country, when they read it, know under what laws they are being governed. On the other hand, it should not be a document of contempt by the people. I suggest to you that in this country our present Constitution is a document of contempt.

Professor Ward: Oh, no.

Mr. Allmand: Well I think among many people that it is and that is my opinion. I was going to ask you whether

[Interpretation]

qu'on en fait actuellement. Il faudrait que le Sénat se lance, prenne davantage d'initiatives, relance le débat sur d'importantes questions et peut-être même qu'il agisse comme ombudsman face aux appels des citoyens. Ces suggestions soulèvent aussi la question des rapports du Sénat avec la Chambre des communes et il faut reconnaître, bien qu'on puisse le déplorer, que toute utilisation plus poussée qu'on pourrait faire du Sénat pourrait être au détriment de la partie élue du Parlement. Cependant, c'est aussi un fait que les pouvoirs du Sénat, sauf en ce qui a trait à des bills portant sur l'affectation de crédits, sont les mêmes que ceux de la Chambre des communes et le Sénat, n'ayant pas la tâche d'avoir à critiquer ou approuver la Chambre des communes ou le Cabinet, est l'une des Chambres législatives les plus libres du monde. Il peut, dans les cadres de sa Constitution, faire tout ce qu'il veut.

Par conséquent, la réelle révision de cette partie de la Constitution ne devrait pas dépendre autant d'un changement radical que de la nomination de meilleurs sénateurs. Je suggère donc à votre Comité que toutes les propositions sont peu judicieuses. Et si mon mémoire est considéré comme destructeur, il aura atteint son but.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Professeur Ward, vous relevez deux idées dans votre mémoire: la nécessité d'une nouvelle Constitution et les rapports avec le Sénat. Je vais vous poser des questions sur les deux points.

Dans votre mémoire, vous dites, tout au moins, que vous êtes satisfait de la Constitution actuelle. Quoique de temps en temps, elle requiert certains amendements, elle nous a été bien utile et l'est encore. Il me semble que la Constitution devrait être un document qui inspire le peuple canadien, qui unit, de sorte que le peuple la lisant sache par quoi il est gouverné. Autrement dit, elle ne devrait pas être un objet de mépris par le peuple. Or, c'est justement un document qui fait l'objet de mépris d'une bonne partie de la population. A mon sens, en tout cas...

M. Ward: Oh, non!

M. Allmand: Je le crois cependant. Voilà pourquoi je vous demande si on ne devrait pas s'efforcer d'avoir un

[Texte]

we should not strive to have a document that would inspire unity and also a document which would be known and more or less understood by the people of this country.

Now I come from Quebec and you seem to give the impression that you feel there is no great need for a change in the Constitution, but from where I stand I see a great need, not just myself, but for a lot of the people with whom I live. They think it is urgent that we change the Constitution and strive for a document which would be more acceptable to a great majority of Canadians. What is your reaction to that? Do you not think that a Constitution should serve that purpose?

Professor Ward: You are suggesting, in effect, that we need something like the American Declaration of Independence, a fine document which however meaningless sounds good.

Some hon. Members: Hear, hear.

Mr. Allmand: Perhaps it does today, but I think that in its day, both the French Constitution and the American Constitution did inspire certain principles, and even now in the United States those principles are being used by those who are in minority positions to try and put the government of that country back on the road to where they think their Constitution originally pointed.

Professor Ward: Yes, I think this is possibly so. You could, in fact, rewrite the British North America Act in modern language without substantially changing its terms, but so that it would sound a lot better for the nineteen seventies, which is really what you are suggesting.

Mr. Allmand: Well it was written in a colonial period.

Professor Ward: Right.

Mr. Allmand: It was written when the monarchy had a much more important role than it has today and I just feel that it is so out-of-date that it just inspires no respect whatsoever.

Professor Ward: I would quite agree with it being out-of-date in terms of its language. The Act does not, for example, even mention this province. I think you could rewrite it in modern terms.

Mr. Allmand: Right.

Professor Ward: In this short brief I was talking about its substantive terms; the powers it gives to the Dominion and the powers it gives to the provinces. I would not object to it being rewritten in modern language, no. What I was referring to specifically was its actual terms, which seem to me to work fairly well.

Mr. Allmand: I will ask you questions now on the second point, the Senate.

I would agree with much of your criticism of some of the proposals put forward for the Senate, but is it not true and it is my impression that these proposals were put forward not to strengthen the institution of Parliament, but to strengthen the federal system. Now you

[Interprétation]

document qui inspire l'unité, aussi un document qui serait mieux compris par le peuple.

Je viens du Québec. Vous semblez faire croire qu'il n'est pas vraiment nécessaire de modifier la Constitution. Mais là où j'habite, je vois que le peuple estime, qu'il est urgent et extrêmement nécessaire de modifier la Constitution et d'avoir un document qui soit acceptable par la majorité des Canadiens. Quelle est votre réaction? Vous ne pensez pas que la Constitution devrait répondre à ces aspirations?

M. Ward: Vous voulez quelque chose comme la déclaration de l'Indépendance, un document qui sonne bien, mais ne veut rien dire.

Des voix: Bravo.

M. Allmand: Peut-être, mais au début la Constitution française et la Constitution américaine ont inspiré certains principes, et même maintenant, ces principes sont soutenus par les groupes minoritaires qui veulent rectifier la ligne de conduite adoptée par leur gouvernement.

M. Ward: Oui, c'est possible. On pourrait rédiger à nouveau l'Acte de l'Amérique du Nord britannique dans des termes plus modernes, sans pour autant changer ses conditions. On ferait ceci dans le seul but qu'elle sonne mieux pour les années 70; c'est cela que vous suggérez.

M. Allmand: Quoi qu'il en soit, elle fut rédigée au temps de la colonie.

M. Ward: Tout juste.

M. Allmand: La Loi a été rectifiée à l'époque coloniale au moment où la monarchie avait un rôle d'une importance que de nos jours on ne trouve plus. Et j'estime qu'elle est tellement démodée qu'elle n'inspire plus de respect.

M. Ward: Elle est peut-être démodée du point de vue de ses termes. Par exemple, la loi ne mentionne même pas cette province.

M. Allmand: C'est exact.

M. Ward: Je parlais au fond, des pouvoirs qu'elle donne au gouvernement fédéral, aux provinces. On pourrait bien la rédiger, la moderniser. Je serais d'accord. Pour ce qui est du fond, elle est bonne.

M. Allmand: Je vous pose une question maintenant sur le deuxième point, concernant le Sénat.

Je suis d'accord avec un grand nombre de vos critiques, à propos du projet de réforme du Sénat. Mais n'est-il pas vrai que ces projets, ces propositions ont été formulées non pour renforcer le Parlement, mais pour renforcer l'État fédéral. C'est cela que vous avez traité,

[Text]

dealt with that in part. During our hearings it has been suggested to us, and even to a certain extent tonight by the previous witness, that the regions of Canada are not being given sufficient attention, and that in Canada, with the majority of population in Ontario and Quebec, the strength of the votes in the House of Commons favour Ontario and Quebec and that something should be done to counterbalance the strength of the rest by "pop" representation in the House of Commons, a counterbalancing force and perhaps that should be done to a greater extent by the Senate. Now you might say that is what the Senate is supposed to be doing now, but many people do not believe that it is really doing that job. Some people have suggested that we should reform the Senate to do that job better.

You have criticized the proposals of the federal government, but do you yourself have any proposals to amend the Senate to do that job in a better way? I almost got the impression that you thought the Senate was perfect as it is now, but perhaps I am wrong. Do you yourself have any proposals to strengthen it to better protect the less populated regions of Canada?

Professor Ward: Yes, there are all kinds of things you could do to tinker with the Constitution of the Senate without damaging it, I think, as part of the Parliament of Canada. The Australian Senate is elected, for example, but it is an important part of the Australian electoral system that every state in Australia has equal representation in the Senate.

If you are going to strengthen Prince Edward Island by giving it the same number of Senators as Ontario and Quebec, you are either going to have an enormous Senate, or a very irritated Ontario and Quebec if you cut them down to four Senators each. I think the election of Senators, for say a six-year term, which at once of course brings up the question of how do you dissolve such a Senate and how you resolve conflicts between the Senate and the House of Commons, and how is a Senate that is elected not able to claim some responsibility from the Cabinet. You create a lot of new problems too. I think it is possible, although I do not put this forward now as a firm proposal, that you could devise an elected Senate which would give better representation to the regions than the present system. You could devise a new basis of numbering the members in the Senate so that there would be some closer proximity to the size of a population of a province and its representation in the Senate. I think there are a number of odds and ends you could do, but none of them would really fundamentally alter the Senate, which I suggest is not at all that bad an institution.

Mr. Allmand: I was not was not suggesting that P.E.I. should have the same number of Senators as Ontario. I really wanted to find out if you had any specific suggestions for reforming the Senate.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Senator Fergusson and Mr. Gleave, after which I will go to the floor. If there is time remaining there are probably a dozen other people up here who would like to ask questions. Senator Fergusson.

[Interpretation]

mais seulement en partie. Au cours des audiences, on nous a dit et même ce soir par l'ancien témoin, que les régions canadiennes n'étaient pas suffisamment prises en considération et qu'au Canada, étant donné que la majorité de la population se trouve dans l'Ontario et le Québec, la force des suffrages au Parlement favorise ces deux provinces et quelque chose devrait être pensé pour contrebalancer cette force par la représentation «populaire» dans la Chambre des communes. Mais ceci devrait être fait par le Sénat. Vous me direz que c'est ce que les sénateurs doivent faire maintenant, mais beaucoup pensent que ce n'est pas le rôle qu'ils remplissent. Voilà pourquoi il est proposé qu'on modifie le Sénat, afin qu'il joue mieux ce rôle.

Vous avez critiqué les projets du gouvernement fédéral, mais avez-vous, vous-même, des idées concernant la réforme du Sénat? J'ai le sentiment que vous pensiez que le Sénat était parfait dans son état actuel. Je me trompe peut-être. Avez-vous des propositions à formuler pour le renforcer, tout en respectant mieux les intérêts régionaux.

M. Ward: Oui, il y a bien des choses que vous pourriez faire à propos de la Constitution du Sénat sans léser l'unité nationale. Le Sénat australien est élu, mais c'est partie importante du régime électif de l'Australie que chaque état ait une représentation paritaire au Sénat.

Si vous voulez renforcer l'île du Prince-Édouard en lui donnant le même nombre de sénateurs que l'Ontario ou le Québec, vous aurez un Sénat très nombreux ou alors vous irriterez le Québec et l'Ontario, si vous réduisez leur nombre de sénateurs jusqu'à quatre chacun. L'élection du sénateur pour un mandat de six ans ramène la question de savoir comment on dissout le Sénat, comment on résout les conflits d'intérêts entre le Sénat et la Chambre des communes, et pourquoi un Sénat une fois élu ne peut pas réclamer de la responsabilité auprès du Cabinet. On crée de nouveaux problèmes de toute façon. Et il est possible, bien que je ne l'affirme pas, qu'on puisse mettre au point un Sénat élu qui représenterait mieux les régions qu'à l'heure actuelle. On pourrait créer un nouveau système numérique plus en rapport avec le nombre de la population des provinces et sa représentation au Sénat. Il y a bien des choses qu'on peut faire, mais tout ceci ne changerait pas fondamentalement le Sénat. De toute façon, ce n'est pas une institution si mauvaise.

M. Allmand: Je ne disais pas que l'île du Prince-Édouard doit avoir le même nombre de sénateurs que l'Ontario, mais je voulais simplement savoir si vous aviez des idées précises à nous proposer pour réformer le Sénat.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le sénateur Fergusson, et ensuite M. Gleave, après quoi je m'adresserai à l'assemblée. S'il y a du temps qui nous reste, il y a probablement une dizaine de personnes qui aimeraient poser des questions. Madame Fergusson.

[Texte]

Senator Fergusson: Mr. Chairman, Professor Ward. It is impossible for me to express how thoroughly I agree with what you have said regarding the suggestions made in the pamphlet—"The Constitution and the People of Canada", because like you I do not think that any of those suggestions would help either the Parliament of Canada or the Senate. I was interested to hear you say that some of the criticisms that are made are because people do not understand what the Senate does. I believe this very thoroughly. I try to use it any time I have an occasion to talk outside of Ottawa to people, because they do not understand the contribution that the Senate is making. Even though you say we might prove our appointments, at the present time any person appointed to the Senate is someone who has made some mark in either his profession or his business and this means we have outstanding people. Sure it may have been political as well, but I do not think that should be held against him. If we have legislation that comes before Parliament that deals with things these people know about, you are getting very high advice and assistance through the Senate. And as you know many, many amendments are made to the legislation in the Senate which makes it much more workable and less likely to have to go to the courts to be interpreted. This is something that the Senate is certainly contributing even at the present time. You spoke about the Senate not arousing political passions as much as in the House. This is quite true, because we do not need to. I am sure you are familiar with the quotation which I may not have quite right, but dealing with the attitude of the Senate toward the legislation. In the House when people deal with bills, they have to think of the public and if they are going to be re-elected and they speak to the public, but the Senate addresses itself to the bill and they really give it very thorough study.

I agree with you that I cannot see how having Senators elected provincially would help. I think it would weaken the Senate very much.

You did say that there might be a question in your mind, I think, about a fixed term and perhaps that would be all right. I cannot even agree with you on that entirely, because it seems to me that one of the great things about the Senate is that the members are completely independent; they cannot look for anything from anyone and they do not have to fear anything from anyone. They are not going to be defeated; they can say what they believe without any fear or favour. For that reason I am not sure that I think that a short term is quite so good, because certainly anyone who is elected for a short term is probably looking for the next term and hoping for re-election. That would, I should think, affect their judgment. I am coming to a question now that I want to put to you.

I do not think you said so very much about some of the new things the Senate has been doing. As you know, we have been acting as sort of a royal commission. We have had the study on the mass media, and the study on the science policy and the study on poverty in Canada. I am on that Committee and I know about that very much. We have also, during the last year, done a thorough study on Canada's relations with the Caribbean and we are now doing a study on our relations with countries within the Pacific rim. I would like to know if you think—although

[Interprétation]

Le sénateur Fergusson: Monsieur le président, monsieur Ward. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de cette question dans la brochure, «La Constitution canadienne et le citoyen», car comme vous, j'estime que ces propositions n'aideraient ni le Parlement du Canada ni le Sénat. Cela m'a beaucoup intéressé de vous entendre dire que certaines critiques sont relevées parce que les gens ne comprennent pas le rôle du Sénat. C'est une chose que je crois comme vous. Je profite des occasions que j'ai de parler au gens en dehors d'Ottawa, car ils ne comprennent pas la contribution que fait le Sénat. Bien que vous disiez qu'on doit établir la validité de nos nominations, à l'heure actuelle, ceux qui sont nommés au Sénat sont des gens qui ont réussi soit à leur profession, soit à leurs affaires. Cela veut dire que ce sont des gens remarquables. Bien sûr, c'est de la politique, mais il ne faut pas leur en vouloir. Lorsque des mesures législatives sont présentées, qui ont trait à des questions que ces gens connaissent très bien, nous recevons des avis très éclairés grâce au Sénat. Et comme vous le savez, on apporte beaucoup d'amendements aux mesures législatives au Sénat, qui les rendent beaucoup plus efficaces que s'il fallait les faire interpréter par les tribunaux. C'est une chose qui constitue un apport très valable à l'heure actuelle, le rapport du Sénat. Vous avez dit que l'on ne se soucie presque pas autant du Sénat que de la Chambre. C'est tout à fait vrai. Nous n'en avons nul besoin. Je suis certain que vous connaissez la citation qui traite de l'attitude du Sénat envers la législation. Dans la Chambre des communes quand il s'agit d'un Bill, c'est qu'on doit penser et parler au public, car on veut être réélu, tandis qu'au Sénat on pense au Bill lui-même et on l'étudie de très près.

Je suis peut-être d'accord avec vous pour l'inutilité des élections provinciales de sénateurs. Cela pourrait affaiblir le Sénat.

Vous avez parlé d'un mandat spécial. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous, parce qu'il me semble qu'une chose remarquable du Sénat, c'est que ses membres sont tout à fait indépendants. Ils n'ont besoin d'avoir peur de personne, ils ne craignent pas d'être défaits. Ils pensent sans avoir à craindre que cela ait un effet. C'est pour ça que je ne pense pas qu'un mandat très court soit efficace, parce que quelqu'un qui a un mandat très court pense toujours à être réélu. Et je crois que cela pourrait compromettre leur jugement. Il y a une question que je veux vous poser maintenant.

Vous n'avez presque rien dit à propos des projets actuels du Sénat. Nous avons agi entre autres dans les Commissions, nous avons entrepris une sorte de «Commission Royale». Nous avons étudié les moyens de communications des masses, la politique scientifique et la pauvreté au Canada. Je fais partie de ce Comité et je suis très au courant des problèmes. Depuis un an, nous avons également entrepris une étude sur les relations du Canada avec les Antilles et maintenant nous avons entrepris une étude sur nos rapports avec les pays du Pacifique. Peut-être que tout cela n'était pas ce que l'on attendait du Sénat lorsqu'on l'a établi. Pensez-vous que ce soit une bonne chose que le Sénat le fasse maintenant?

[Text]

this was not part of the things that were expected of a Senate when the Senate was established—this is a good thing for the Senate to be doing?

Professor Ward: Yes I do. I suggested at the end that the Senate could initiate more studies.

Senator Fergusson: Yes I know you did talk about that.

Professor Ward: One of the useful things the Senate has done in the last few years is make studies. Whether you could ever supplant the royal commission, I do not know, because the royal commission is much beloved of the government for a variety of reasons. As you mentioned you might be too independent in the Senate and royal commission members can be picked carefully. But I do agree that the Senate not only could, but in the last several years actually has been making and could make many more studies than it has been. I welcome this. I think the Senate in this particular regard has been more active in the last five years than ever in its history.

Senator Fergusson: You would approve of their going into this field, instead of just staying into what was set up for them for giving sober second thought?

Professor Ward: Yes, I do indeed.

Senator Fergusson: You do not think that means any change in the Constitution?

Professor Ward: Not the slightest, no.

Senator Fergusson: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gleave.

Mr. Gleave: I would like to refer to the first page of Professor Ward's brief where he says:

In any even, I am wholly unconvinced that the British North America Act is obsolete and needs a complete re-writing. On the contrary, it seems to me that it has served Canada well,...

it goes on to say:

...the status of our native peoples, unemployment, poverty, regional disparities and pollution, will rest less on wholesale changes to the constitution than on the use of powers which the constitution already provides,...

● 2052

I would like to call to the attention of Mr. Ward the situation in the present egg and chicken war, egg and broiler war, in which one province decided that it would not allow egg shipments into that province except on permit. The thing telescoped much like a freight train stopping, bang, bang, the cars shunt into one another; one province after another set up restrictions on the number of broilers that may come into the province and so on. We have a situation where the federal government has taken no action, has not moved to refer this to the Supreme Court, a situation where one of the less affluent provinces, Manitoba, is attempting to bring this matter to the Supreme Court and is attempting to estab-

[Interpretation]

M. Ward: Oui, je le crois. J'ai suggéré, à la fin, que le Sénat devrait entreprendre plus d'études.

Le sénateur Fergusson: Oui, je sais que vous en avez parlé.

M. Ward: Pourriez-vous remplacer les commissions royales? Dans quel cas, je n'en sais rien. Car on ne peut être trop indépendant au Sénat, mais on peut choisir avec un plus grand soin les membres de ces commissions en vertu de leur rôle. Je pense que les membres du Sénat pourraient, non seulement pourraient, mais depuis quelques années, ont apporté une contribution très importante aux travaux du Parlement. Je l'accueille avec plaisir. Depuis cinq ans, il fait partie plus activement du Parlement que jamais auparavant.

Le sénateur Fergusson: Vous approuvez donc ce qu'on appelle l'examen raisonnable des questions, selon le rôle qu'on attribue au Sénat?

M. Ward: Oui.

Le sénateur Fergusson: Vous n'estimez donc pas qu'il faudrait le changer sur le plan constitutionnel?

M. Ward: Pas du tout.

Le sénateur Fergusson: Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacQuigan): Monsieur Gleave a la parole.

M. Gleave: Je voudrais me reporter à la première page du mémoire de M. Ward. Il dit:

En tout cas je ne suis pas du tout convaincu que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique soit périmé et qu'il ait besoin d'une révision totale. Au contraire, il me semble qu'il a bien servi le Canada...

Il poursuit:

... Les disparités régionales, le chômage, etc., dépendent moins des changements apportés dans la Constitution que de l'usage des pouvoirs que la constitution possède déjà...

J'aimerais attirer l'attention de M. Ward sur la situation telle qu'elle se présente dans la guerre entre la poule et l'œuf, l'œuf et le poulet de grill, une province ayant décidé d'interdire les expéditions d'œufs dans cette province sans permis. Le choc a été semblable au télescopage d'un train de marchandise, bang, bang, les wagons se tamponnant l'un l'autre; une province après l'autre fixant des restrictions sur le nombre de poulets de grill pouvant être importés dans la province et ainsi de suite. Nous sommes face à l'inaction fédérale, le gouvernement n'ayant pas jugé à propos de référer le cas à la Cour suprême, une des provinces les moins prospères, le Manitoba, tentant de soumettre la cause à la Cour suprême et

[Texte]

lish for the federal government its jurisdiction over trade as I read it. It seems to me this bears out your statement. Surely Canada is no longer a federal state when the provincial governments are interfering with trade. I would like Mr. Ward's comment on this situation as it currently exists.

Professor Ward: I can only agree with you Alf. The British North America Act theoretically establishes a free trade area within the boundaries of Canada. In actual fact, there are a number of areas in which trade between the provinces is very considerably restricted. The egg and chicken war is one of the new ones. To my knowledge there has never been free trade from coast to coast in alcoholic beverages and beer which is a large seller you might say. There has not been a free trade area for some special reason which I have never really understood, I must confess. If it is beginning to happen in other areas, obviously the federal government is going to have to act sooner or later. But, the point I make which is in here is that the power to enforce a free trade area seems clearly to exist; somehow it is not getting used, but it is there.

Mr. Gleave: If I may pursue the matter a little further, the idea abroad seems to be that the real change should be in the nature of consultation between provincial and federal governments, that we should move in this area. Very recently, at the last constitutional conference, the federal and provincial premiers passed an opinion on a bill on marketing of agricultural products in Canada, which is now before the Standing Committee and the federal-provincial conference recommended that certain products, mainly beef, be excluded from that bill. This is now coming as a recommendation through the channels of government to this Committee and it seems to me that we have now reached the position where a conference of premiers and the federal government is short circuiting Parliament as the Standing Committee is a creature of Parliament charged with considering this particular bill, and we are going to consider it with the suggested restrictions that have been advocated by a federal-provincial conference. I ask you again, if we move into a situation where federal-provincial conferences between provincial premiers and prime ministers become effective then would not Parliament and the powers of Parliament become much less effective?

Professor Ward: Well, yes. You have raised a question that has often bothered me. With the rise of the dominion-provincial conference not only Parliament but provincial legislatures are getting by-passed. It is now fairly common across Canada for a provincial premier to refuse to inform his provincial assembly about what has gone on at a dominion-provincial conference. It is for this reason that I have raised in print somewhere—I have forgotten where—the question of whether or not we should not make the dominion-provincial conference a

[Interprétation]

de faire reconnaître par le gouvernement fédéral sa compétence en matière commerciale, selon ce que je comprends. Il me semble que ceci confirme votre déclaration. Le Canada cesse évidemment d'être un état fédéral quand les administrations provinciales se mêlent de réglementer le commerce. J'aimerais entendre les observations de M. Ward relativement à la situation telle qu'elle existe présentement.

M. Ward: Je ne puis que me rallier au dire de Alf. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit en principe le libre échange à l'intérieur du Canada. Comme question de fait, nombre de secteurs commerciaux sont soumis à de strictes restrictions entre provinces. La lutte entre l'œuf et le poulet est survenue récemment. Il n'y a jamais eu, que je sache, de libre échange d'un océan à l'autre des boissons alcooliques et de la bière, produit fort vendu comme vous le savez. Le commerce n'a pas été librement exercé pour une raison particulière que je n'ai jamais vraiment comprise, je dois l'admettre. Si cela se répand dans d'autres secteurs, le gouvernement fédéral devra évidemment agir tôt ou tard. Mais, ce que je veux dire, c'est que le pouvoir d'illimenter les facteurs d'échanges commerciaux semblent réellement existés mais sans être appliqués, bien que ce pouvoir soit réel.

M. Gleave: Si vous me permettez d'élaborer sur ce point, l'impression, à l'extérieur, est que l'échange véritable devrait être sous forme de consultation entre les administrations provinciales et fédérales, que le gouvernement fédéral doit s'imposer dans ce secteur. Tout récemment, lors de la dernière conférence constitutionnelle, les premiers ministres des gouvernements fédéral et provinciaux ont exprimé leur avis sur le Bill visant la commercialisation des produits agricoles au Canada, présentement étudié par le Comité permanent de l'agriculture et il fut recommandé à la conférence fédérale-provinciale que certains produits, surtout le bœuf, soient exclus du projet de loi. Ceci nous parvient comme une recommandation ayant passé par la filière gouvernementale avant de parvenir à notre Comité et il semble que nous soyons maintenant au point où une conférence des premiers ministres fédéral et provinciaux fait fi du Parlement, le Comité permanent ayant été créé par le Parlement et chargé d'étudier ce Bill particulier, et nous devons le faire étant entravé par les restrictions préconisées par la conférence fédérale-provinciale. Encore une fois, je vous demande si nous nous engageons dans une situation où les conférences fédérales-provinciales de consultations entre premiers ministres des provinces et le premier ministre du Canada en vient à des décisions effectives, les pouvoirs du Parlement n'en seront-ils pas d'autant diminués?

M. Ward: Oui, en effet. Vous avez soulevé un point qui m'a souvent préoccupé. L'autorité grandissante de la conférence fédérale-provinciale ne refoule pas seulement le Parlement dans l'ombre mais aussi les législatures provinciales. Il n'est maintenant plus rare qu'un premier ministre provincial au Canada refuse d'informer sa législature provinciale concernant les délibérations qui ont eu lieu à la conférence fédérale-provinciale. C'est pourquoi j'en ai discuté dans un texte imprimé—je ne sais plus où—cherchant à déterminer si, oui ou non, nous ne devons pas encadrer de façon plus officielle la confé-

[Text]

more formal part of the constitution itself, so that we will have some kind of control.

The way it is now, it is outside the constitution and secondly it is entirely a conference of executives. It is not in any sense a democratic meeting except that they are all, in one way or another, elected. As the dominion-provincial conference in all its multifarious forms becomes increasingly an important part of our government, sooner or later it too has to be recognized in the constitution. You are quite right, I could not agree more with what you have been saying about by-passing Parliament through conferences.

Mr. Gleave: Parliament as it is now is restricted by the executive branch. The executive branch wields a great deal of power. If Parliament is again going to be restricted by this other device, and if the committees remain as weak as they are now, I suggest Parliament will merely become a sounding board without any effective role.

Professor Ward: I see the same danger; I think it is quite possible, yes. One of the additional objectionable things about dominion-provincial conferences as they are now run is that the various oppositions are rarely represented at them: only government representatives attend them.

Mr. Gleave: That is right. If we want to be there we have to ask and we may or may not get there; in any case, it will only be one or two of the opposition parties that are allowed to be there as observers, not as participants.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before inviting comments from the floor, I have a brief question. I would comment first that I wish I could agree with Senator Fergusson that all the people who are appointed to the Senate have made their mark elsewhere. I wish that all the Senators appointed were people with qualifications like the Senators on this Committee. The Senators who work, work very hard and they probably work as hard or sometimes harder than members of the House of Commons. Even in recent years, some of the appointments to the Senate did not have any distinction of any kind other than participation in a behind-the-scenes roles in parties. I think this is one of the things which has brought about less respect for the operation of the Senate.

My question is this: like Mr. Allmand, I believe there are very strong currents which demand a further recognition of the provincial side of Confederation; Professor Ward, would your reaction to the federal proposals be somewhat different if the Senate were deprived of all the ordinary legislative powers which it now possesses, so that it only had the powers to deal with appointments of ambassadors, the questions of treaties—this might be a way of solving the treaty problems—and perhaps allowed to originate studies within certain budgetary limits, but that it had no legislative power of any kind and that no bill in Parliament ever had to go through the Senate: in other words, the Senate ceased to have its legislative power and given a special kind of role? Then, having both federal and provincial appointments in this body, it

[Interpretation]

rence fédérale-provinciale dans la Constitution même, afin de pouvoir exercer quelque contrôle.

Dans l'état actuel des choses, elle ne fait pas partie de la Constitution et, en outre, il s'agit strictement d'une conférence des dirigeants. Elle n'a d'aucune façon nature d'assemblée démocratique, sauf que tous ses membres sont, d'une façon ou d'une autre, élus. Comme la conférence fédérale-provinciale, dans sa multiplicité, acquiert sans cesse plus d'importance dans l'administration nationale, elle devra tôt ou tard trouver sa place dans la Constitution. Vous avez raison, et je ne saurais trop me ranger à votre avis, quand vous dites que le Parlement est escamoté par les conférences.

M. Gleave: Le Parlement est actuellement entravé par l'exécutif. L'exécutif exerce un grand pouvoir. Si le Parlement demeure sous la botte de cet autre organisme, et que les comités demeurent aussi faibles qu'ils le sont à présent, le temps viendra où le Parlement ne sera plus un tremplin dont le rôle sera inefficace.

M. Ward: Je prévois le même danger. Cela me semble très possible, en effet. Un autre aspect inacceptable des conférences fédérales-provinciales, telles qu'elles sont organisées présentement, c'est que les diverses oppositions y sont rarement représentées. Il n'y a de présent aux réunions que des représentants du gouvernement.

M. Gleave: C'est exact. Si nous tenons à y assister, nous devons le demander et nous n'y serons pas nécessairement admis; en tout cas, ce ne sera qu'un ou deux partis de l'opposition qui seront autorisés à s'y joindre comme observateurs et non comme participants.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant d'entendre les commentaires du parquet, j'aimerais poser une brève question. Et d'abord, j'aimerais pouvoir dire, avec la sénatrice Fergusson, que toutes les personnes nommées au Sénat se sont déjà fait une renommée ailleurs. Je ne demanderais mieux que de croire que tous les sénateurs possèdent les mêmes qualités que les sénateurs qui siègent sur ce Comité. Les sénateurs actifs le sont beaucoup et travaillent probablement aussi fort et peut-être parfois plus fort que les députés. Jusqu'à ces dernières années, certaines nominations au Sénat n'avaient pas d'autres distinctions que celles d'un rôle joué derrière la scène au bénéfice des partis. Je crois que c'est la raison pour laquelle l'activité du Sénat a beaucoup perdu de son prestige.

Voici ma question: Comme M. Allmand, je crois que des courants puissants exigent qu'on accorde plus de considération au côté provincial de la Confédération. M. Ward, votre réaction à l'égard des propositions fédérales seraient-elles quelque peu différentes si le Sénat était dépossédé de tout pouvoir législatif ordinaire dont il est présentement investi, ne retenant que les pouvoirs nécessaires pour la nomination d'ambassadeurs, la négociation des traités—ce serait peut-être un moyen de régler la question des traités—et inaugurer des études pour lesquelles il disposerait de crédit limité, mais sans pouvoir législatif d'aucune sorte et qu'aucun bill présenté au Parlement passe jamais par le Sénat. Autrement dit, que le Sénat perde son pouvoir législatif et assume quelque

[Texte]

could be a useful device for solving some of our problems of federalism.

Professor Ward: I suppose everything is possible, but I would hate to see a senate deprived of all legislative powers so that it felt obliged to use full time these other powers. If all it could do was ratify treaties and appointments, surely, unless it was going to be a mere rubber stamp, it would have to insist from time to time on vetoing something just to prove it was worth existing. I must confess I have never contemplated before a senate with no legislative powers; after all, it is part of Parliament and always has been.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): What I am proposing, in effect, would end that status as part of Parliament.

Professor Ward: In that case, I would like to see it outside Parliament altogether. Let us have a unicameral Parliament with just the Monarch and the House of Commons and invent something else, a Canadian Academy, which would also be the safeguard of the French and English languages and keep americanisms out; something like the French Academy.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor? Yes, would you come to the microphone?

Mr. Alex W. Prociuk, Q.C.: Mr. Chairman, may I ask Professor Ward to comment on this aspect of my question before I can put it? I should really explain myself. In principle I agree with your summary of the Senate. I cannot say that I can disagree with your point, but when you make the statement that the Canadian constitution could be rewritten in more formal terms I am somewhat concerned. Would you care to comment on the rewriting itself? Has the time not come that certain aspects of our constitution really need to be reassessed in the light of present day conditions? I am primarily thinking of Sections 91 and 92, the divisions of powers between the dominion and the provincial governments.

One of the members of the Committee indicated that it may be a constitution that people would say lawyers like to play with. Mr. Chairman, I would like to suggest that lawyers, today, are accused that they are playing with the constitution and this is simply because a lawyer cannot assist a woman to enforce her rights against the absconding husband who is living with a girlfriend in Ontario and has all the property there. She has no way of reaching him. A situation of this kind did not exist a hundred years ago; these things were not contemplated at that time.

Commerce and transportation are now moving rapidly. We have people doing business across the provincial boundaries and yet in law, to all intents and purposes, we are ten foreign countries for the enforcement of judgments and transaction of business and what have you. I am interested in bearing your comments on this question, particularly dealing with the question of property and civil rights and the revision of this in the light of modern conditions. Thank you.

[Interprétation]

rôle spécial? Des nominations fédérales et provinciales constituant ce corps officiel, il serait peut-être en mesure de résoudre certains des problèmes du fédéralisme.

M. Ward: Je suppose que tout est possible, mais il me déplairait beaucoup que le Sénat fut privé entièrement de pouvoirs législatifs et se croit tenu de consacrer tout son temps à d'autres pouvoirs. Si son rôle se bornait à ratifier des traités et faire des nominations, à moins de servir seulement de tampon, il serait forcé de temps à autre d'exercer son droit de veto simplement pour justifier de son existence. J'avoue que je n'avais jamais songé à un sénat sans pouvoirs législatifs; après tout, il fait partie du Parlement depuis toujours.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce que je propose mettrait fin, en réalité, à son statut parlementaire.

M. Ward: Dans ce cas, je voudrais voir le Sénat complètement détaché du Parlement. Instaurons une chambre unique, le Parlement étant composé du souverain et des représentants de la Chambre des communes, et inaugurons quelque autre organisme, ainsi une académie canadienne, qui serait également chargée de la sauvegarde du français et de l'anglais et de l'expurgation des américanismes; une sorte d'académie française.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avons-nous des commentaires du parquet? Oui, voulez-vous s'il vous plaît vous approcher du microphone?

M. Alex W. Prociuk, c.r.: Monsieur le président, me permettez-vous de demander au professeur Ward de commenter cet aspect de ma question avant que je l'explique? Vraiment, je dois m'expliquer. En principe, je suis d'accord pour ce qui est de votre synthèse du Sénat. Je ne puis dire que je sois d'opinion contraire, mais, quand vous dites que la Constitution canadienne pourrait être réécrite en termes plus officiels, j'éprouve une certaine alarme. Auriez-vous l'obligeance d'expliquer ce que vous entendez par la nouvelle formulation? Le moment n'est-il pas venu de réévaluer notre constitution à la lumière de la situation présente? Je pense en particulier aux articles 91 et 92, stipulant le partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces.

Un des membres du Comité a indiqué que ce serait peut-être une constitution dont on dirait que les avocats aiment remanier. M. le président, j'aimerais rappeler que les avocats sont accusés actuellement de tripoter la constitution, simplement parce que l'avocat ne peut aider à une femme à imposer ses droits à l'égard d'un mari déserteur vivant avec sa concubine en Ontario où se trouvent tous les biens. Il n'a aucun moyen de le rattraper. Ce genre de situation n'existait pas il y a une centaine d'années; on envisageait pas alors ce genre de choses.

Le commerce et le transport évoluent maintenant avec une grande rapidité. Les échanges se font entre frontières provinciales et, en droit, à toutes fins pratiques, nous constituons dix pays étrangers quand il s'agit d'imposer des décisions et de traiter commercialement et ainsi de suite. Je suis curieux de connaître votre opinion à ce sujet, particulièrement en ce qui a trait à la question de propriétés et de droits civils et de révision de ces mesures, à la lumière des conditions actuelles. Merci.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Prociuk.

Professor Ward: Mr. Prociuk, as you know, that is a good question.

I would think two things; one is that I would probably agree with you that Sections 91 and 92 need to be re-examined in the light of modern conditions and one of the things that needs to be looked at very carefully—it has, in fact, been looked at and temporarily rejected at least—is the power of delegation between the federal and provincial governments.

The other point you raise concerning property and civil rights, which divides us into ten separate countries for a variety of reasons, is quite true. At the same time, the constitutional provision which gives the provinces property and civil rights, is really the backbone of much of the individuality of the provinces; if you were to open that wide to one federal or one Canadian conception of property and civil rights the provinces would be the losers. The Dominion would inevitably gain immensely in power from a broader or a more uniform interpretation or meaning of property and civil rights.

I am not a lawyer and may be misinterpreting your question as well as giving you a bad answer, but it seems to me that much of the individuality of the provincial legal systems, as I understand them, depend really on property and civil rights. When you begin to destroy that the federal system itself is in some danger. The power of delegation which I mentioned earlier has never really been adequately experimented with in Canada and I do not know why it should not be.

Mr. Prociuk: Mr. Chairman, I was not exactly advocating a unitary form of government, although in the field of property and civil rights maybe the time has come to give serious consideration to that. I noticed one gentleman mentioning the Reciprocal Enforcement of Judgments Act; we are quite aware of that, of course, but the machinery is so cumbersome and at times so costly that it really does not work in practice.

Professor Ward: As you know, there is one section of the British North America Act, which to my knowledge has never been used, which permits agreement on uniformity of laws, except for Quebec, for the case applies, as I remember, only to the Common Law provinces and it too has never been used.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any other comments from the floor?

Mr. Larry Brown (President, Saskatchewan Association of Students): Thank you, Mr. Chairman. Professor Ward, as a professor of political science you must no doubt be aware that one of the reasons for the Senate in Canada, the Senate in the United States and the House of Lords in England, was that the original framers of our constitution did not trust the people or the representatives of the people to make legitimate decisions on their own behalf. Therefore, I put it to you that the continued existence of the Senate is a slap in the face to the people of Canada in that respect and the mere fact they can sit on committees and study groups does not prove that their

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Prociuk.

M. Ward: Monsieur Prociuk vous avez posé là une bonne question.

J'éprouve deux sentiments; je serais probablement d'accord avec vous concernant les articles 91 et 92 et qu'ils doivent être réexaminés à la lumière des conditions actuelles, et un des points à examiner soigneusement—il a été, en fait, étudié et provisoirement mis de côté—est la délégation des pouvoirs entre administrations fédérale et provinciale.

L'autre point que vous avez soulevé concernant la propriété et les droits civils, qui nous met dans la position de dix pays distincts pour diverses raisons, est vrai. La disposition de la Constitution qui donne à la fois aux provinces les droits de propriétés et droits civils, est, en réalité, la moelle épinière de l'individualisme provincial; si vous deviez en faire une conception unique fédérale ou canadienne de la propriété et des droits civils, les provinces y perdraient. Le fédéral étendrait immensément son pouvoir si l'interprétation en était plus générale ou plus uniforme ou le sens de propriétés et droits civils plus étendu.

Je ne suis pas avocat et il est possible que j'aie mal interprété votre question et que je vous aie donné une mauvaise réponse; mais, il semble qu'une grande part de l'individualité du système juridique provincial, selon mon entendement, repose à vrai dire sur les droits de propriétés et droits civils. Si vous saper le régime provincial, vous compromettez également le système fédéral. La délégation des pouvoirs que j'ai déjà mentionnés n'a jamais été sérieusement appliquée mais je ne vois pas pourquoi.

M. Prociuk: Monsieur le président, je ne préconisais pas précisément une forme de gouvernement unitaire, bien qu'en matière de propriétés et droits civils il est peut-être temps d'y songer sérieusement. J'ai entendu quelqu'un mentionner l'application réciproque des décisions judiciaires; nous y pensons, naturellement, mais le mécanisme en est si peu maniable et, parfois, si onéreux qu'il est pratiquement inutilisable en pratique.

M. Ward: Vous n'ignorez pas qu'un article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui, à ma connaissance, n'a jamais été appliqué, prévoit l'accord uniforme des lois, sauf au Québec, car elle ne vise que les provinces du Common Law qui n'a jamais non plus été appliquée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Est-ce que d'autres voix veulent se faire entendre du parquet?

M. Larry Brown (Président de l'Association des étudiants de la Saskatchewan): Merci, monsieur le président. Monsieur Ward, à titre de professeur en sciences politiques, vous devez sans aucun doute savoir qu'une des raisons de l'existence du Sénat au Canada, du Sénat aux États-Unis et de la Chambre des Lords en Angleterre, provient de ceux qui ont d'abord formulé notre constitution n'avaient confiance ni au peuple ni aux représentants du peuple pour prendre de légitimes décisions à leur propre égard. J'ose donc vous affirmer que l'existence persistente du Sénat est une gifle à la face des Canadiens en l'occurrence et le simple fait que ces mem-

[Texte]

existence should be continued; study groups and committees can be set up quite adequately outside the Senate.

Professor Ward: Well, you have put it to me. What am I supposed to say?

You are quite right, historically; in actual fact, the property qualification for the Senate of Canada, \$4,000, does not now mean a great deal; there was a time when it meant a great deal, and I presume it would still exclude everybody who rented property.

I agree with you that the Senate was originally intended to give this special representation. I do not think it necessarily follows that Senators are therefore disqualified or rendered incapable of doing good work on committees. If the Senate could even to some degree replace the average royal commission for example, it would be, if on no other terms, a very cheap way of conducting investigations. The Senate does not cost much; royal commissions do.

Mr. Robert S. Dumont (Student, Saskatoon Campus, University of Saskatchewan): I am a student here as well and I would like to echo the comments of the previous speaker.

It seems to me that a very modest proposal to the Constitutional Committee would be to abolish the Senate. I see no purpose of it now in the twentieth century.

My background is in automatic control engineering. I do not think all of Canada is ready yet to accept abolishment of the Senate, but I think some of the things it might start looking at with greater vigour than it does at present are some of the problems of the technological revolution that we are presently in. That is all I have to say.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): On that point, I should point out that the Joint Chairman, Senator Lamontagne, is the Chairman of a very active Senate Committee on Science Policy; the reason for his absence here tonight on our visit to Saskatchewan is that he is finishing a report for that body and the Senator is very, very interested in that problem.

Senator Cameron: Mr. Chairman, may I suggest that when the report comes out within the next couple of months you will have ample food for thought as to what the Senate is recommending for a science policy.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Jack Armstrong (Student): My name is Jack Armstrong, I am also a student here. Mr. Chairman, is it possible to ask a question of Mr. Allmand of the Committee?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think so.

Mr. Armstrong: Mr. Allmand, when Mr. Ward defended the Senate, so to speak, you said he was interested in preserving Parliament as an institution. You said you were more interested in strengthening the federal

[Interprétation]

bres peuvent siéger en comités et délibérer avec des groupes d'études ne prouve pas que son existence soit justifiée; des groupes d'études peuvent être formés et des comités constitués de façon très adéquate en dehors du Sénat.

M. Ward: Vous me le dites; que voulez-vous que je réponde?

Du point de vue historique, vous avez parfaitement raison; en fait, les \$4,000 de propriétés requis pour accéder au Sénat canadien ne représentent pas grand-chose. Il fut un temps où cela avait quelque sens et je présume que cette condition éliminerait encore tous les locataires.

Je conviens avec vous que le Sénat était à l'origine à donner ce genre particulier de représentations. Je ne crois pas qu'il s'en suive nécessairement que les sénateurs sont, de ce fait, incompetents ou incapables de faire du bon travail ou de siéger sur les comités. Si le Sénat pouvait, même dans une certaine mesure, remplacer la Commission royale ordinaire par exemple, ce serait, sans tenir compte d'autres attributions, un moyen très modique de poursuivre des enquêtes. Le Sénat ne coûte pas cher mais les commissions royales sont dispendieuses.

M. Robert S. Dumont (Étudiant de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon): Je suis aussi étudiant à l'Université de la Saskatchewan et j'aimerais faire l'écho des commentaires de la personne qui vient de se prononcer.

Il me semble qu'une modeste demande à adresser au comité sur la Constitution serait d'abolir le Sénat. Je n'en vois pas la nécessité en notre vingtième siècle.

Je suis étudiant en génie des mécanismes automatiques. Je ne pense pas que tous les Canadiens soient encore disposés à voir abolir le Sénat; mais, je pense que certaines choses auquel il devrait commencer à s'intéresser plus vivement sont les problèmes qui accompagnent la révolution technologique qui se poursuit actuellement, c'est tout ce que j'ai à dire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je dois, à ce propos, vous signaler que le coprésident, le sénateur Lamontagne, est président d'un comité très actif du Sénat légiférant en matières scientifiques; s'il n'est pas présent ici ce soir pour notre visite en Saskatchewan, c'est qu'il termine un rapport pour ce Comité. Il est très intéressé aux questions scientifiques.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président, me permettez-vous d'ajouter que lorsque le rapport paraîtra d'ici un couple de mois, les esprits auront beaucoup à réfléchir sur ce que le Sénat recommande en matière de législations scientifiques.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Jack Armstrong (Étudiant): Je me nomme Jack Armstrong et je suis aussi étudiant à l'Université. Monsieur le président, me permettez-vous de poser une question à M. Allmand, membre du Comité?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, vous le pouvez.

M. Armstrong: Monsieur Allmand, quand M. Ward a défendu le Sénat en quelque sorte, vous avez dit qu'il tenait à préserver l'institution parlementaire. Vous avez dit que vous étiez, pour votre part, plus intéressé à

[Text]

system. Do you mean a decrease in power of the central government to the benefit of the provinces?

Mr. Allmand: No, I did not say what you thought I said. I feel the constitution should be amended to make the central government a strong central government that can deal with the problems it has to deal with today. I think Sections 91 and 92 have to be amended. Some of the powers in Section 92 should be transferred to Section 91 and maybe some of the things in Section 91 should be transferred to Section 92.

The lawyer who spoke suggested there is difficulty in enforcing certain judgments in the provinces. That is one of the drawbacks in our constitution. There are many things we are not doing properly at both the federal and provincial levels because, in my opinion, the constitution is so outmoded. I really feel the central government should be strengthened to do all those things we have to do at the national level. In no way would I suggest that we should weaken the central government. I think we can strengthen federalism without weakening the central government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If they can be brief, I will allow further questions by Mr. Dinsdale and Mr. Hogarth.

An hon. Member: I can never be brief.

Mr. Dinsdale: I can be brief, Mr. Chairman. I would like to make a comment on the discussion on the Senate before asking my question.

At Yorkton, last night, we had a most interesting recommendation that the Senate be turned into a youth corps; that was a very interesting innovation. I see Bill Fair, the sponsor of the youth parliament, is here tonight and he may like to comment on that particular aspect of Senate reform.

On page 2 of your brief, Dr. Ward, I take it you are suggesting that politicians today use the constitution as a scapegoat or as a whipping boy for any problems in the Canadian body politic. They say "Well it is because we have an antiquated and out-of-date constitution."

• 2115

With that in mind—I think you have already hinted at this in your paper—would you say that what needs to be accomplished in terms of meeting the new demands of changing technology and so forth, could be done within the framework of the present Constitution through the political process if governments had the will to do so?

Professor Ward: Why, yes, I think probably because I do not know of any evidence to suggest the contrary. Nobody has shown me any evidence that our governments are actually powerless to cope with the current situation in any regard because of lack of constitutional powers. I did not suggest that they duck behind the Constitution, although it is a normal enough thing to do. As I say, I have not been shown any convincing evidence that we do not have the powers we need to cope with modern technological society.

Mr. Dinsdale: On this matter of resolving problems through the process of continuing consultation and so

[Interpretation]

fortifier le système fédéral. Parlez-vous d'affaiblir le pouvoir central au bénéfice des provinces?

M. Allmand: Non, je n'ai pas dit ce que vous pensez. J'estime que la Constitution doit être modifiée de manière à faire du gouvernement central un gouvernement puissant, capable de régler les problèmes auxquels il a à faire face présentement. J'estime que les articles 91 et 92 doivent être modifiés. Certains pouvoirs conférés en vertu de l'article 92 devraient être insérés à l'article 91 et, peut-être, certaines dispositions de l'article 91 reportées à l'article 92.

Le membre du barreau qui s'est prononcé, a laissé entendre qu'il est parfois difficile d'imposer certaines décisions juridiques dans les provinces. C'est une des pierres d'achoppement de notre Constitution. Le fédéral et le provincial font souvent preuve d'incompétence parce que, à mon avis, la Constitution est désuète. Mon sentiment profond, c'est que le gouvernement central devrait être investi de pouvoirs assez fermes pour accomplir tout ce dont il est responsable au niveau national. Je n'apporterai jamais rien qui puisse affaiblir le gouvernement central. Je pense que le fédéralisme peut être plus dynamique sans affaiblir le gouvernement central.

Le coprésident (M. MacGuigan): Pourvu que les questions soient brèves, j'entendrai M. Dinsdale et M. Hogarth.

Une voix: Je ne peux jamais m'exprimer brièvement.

M. Dinsdale: Moi, je le peux, monsieur le président. J'aimerais y aller de ma petite observation au sujet des débats concernant le Sénat avant de poser ma question.

Nous avons entendu, à Yorkton, hier soir, la recommandation la plus intéressante voulant que le Sénat soit transformé en un organisme de jeunes; une très intéressante innovation. Je vois que Bill Fair, patron du jeune Parlement, est présent ici ce soir et peut-être voudrait-il exprimer son avis au sujet de cet aspect particulier de la réforme du Sénat.

À la page 2 de vote mémoire, monsieur Ward, je crois comprendre que vous insinuez que les politiciens font de la Constitution un bouc émissaire ou une tête de turc dès que des difficultés s'élèvent au sein du corps politique. Ils sont prompts à répliquer que c'est parce que la Constitution est périmée. Ayant cela à l'esprit, affirmez-vous que ce qu'il est nécessaire de faire pour s'adapter à la technologie moderne pourrait se faire à l'intérieur de la constitution actuelle, par les voies politiques, si les gouvernements le désiraient?

M. Ward: Pourquoi, oui, car rien ne prouve le contraire. Personne ne m'a prouvé clairement que les gouvernements sont incapables de faire face à la situation actuelle de quelque façon que ce soit, et cela à cause d'un manque de pouvoir constitutionnel. Je n'ai pas dit qu'on se servait de la constitution pour tout expliquer bien qu'il soit assez normal qu'on le fasse. Mais on ne m'a pas prouvé que nous ne possédions pas les pouvoirs nécessaires afin de résoudre les problèmes posés par la technologie moderne.

M. Dinsdale: En ce qui concerne la question de trouver des solutions aux problèmes par des consultations suivies,

[Texte]

forth, there have been ad hoc attempts to do this; ministers of Health and Welfare get together to deal with problems in that area which is one of the difficult areas of jurisdictional dispute. Ministers of Resources working together on the Council of Resource Ministers and so forth is another difficult area of jurisdiction. Do you see this as a possible solution to what might be regarded as a constitutional dilemma?

Professor Ward: Yes, I think there has been more federal-provincial consultation in the last 10 years than probably in the previous 90 put together, because of the pressing nature of modern problems. My objection to this is one that came up earlier in Mr. Gleave's questions that so much of this is outside the ordinary purview of Parliament and legislature, that it seems to me that if the use of the conference, no matter what it is called, is going to become a permanent part of our government, it somehow has to be recognized as permanent part of our government.

Mr. Dinsdale: You are saying perhaps it should be formalized in constitutional amendments?

Professor Ward: Yes, offhand, I am not sure how, but I am not satisfied myself to have so much being done by chief executives without any opposition present at the meeting.

Mr. Dinsdale: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Hogarth, do you want to try being brief?

Mr. Hogarth: I will try to be brief. Professor Ward, I hope in your remarks where you said that "the Commons, we must presume, is either as nearly perfect as the human mind can make it, or is beyond redemption"—I hope in your future studies you can find some compromise there. More seriously, assuming that your proposals for a reformed Senate are based on regional representation or, in the alternative, are based on representation by population, regardless of how they are based, I am somewhat critical of your suggestion that the Senate should have the power to approve the Government's nominations to the Supreme Court because on that hypothesis it appears to me that where we have two systems of law in the country, the common law system and the civil law system, the Supreme Court could be packed with a common law Supreme Court. This is traditionally one of the objections of the people of the Province of Quebec that the Supreme Court even now is packed with common law lawyers.

Professor Ward: I agree with that.

Mr. Hogarth: Would you suggest a qualification to that, that there be a given number of civil law lawyers in the Supreme Court such as we provided in the new Federal Court Act?

Professor Ward: No. On the top of page 3, I am quoting what the federal proposals say, those are not my words, those are paraphrases.

Senator Forsey: Those are what you object to.

Professor Ward: Those are what I object to, yes.

[Interprétation]

on a essayé de le faire. Les ministres de la Santé se réunissent pour discuter des problèmes difficiles que posent les champs de juridiction, de même que les ministres des Ressources travaillent en commun afin de trouver eux aussi des solutions à de graves problèmes de juridiction. Est-ce que d'après vous c'est une solution possible, à ce que l'on peut considérer comme un dilemme constitutionnel?

M. Ward: Oui, il y a eu beaucoup plus de consultations fédérales-provinciales ces 10 dernières années que dans l'ensemble des 90 années qui ont précédé à cause de la pression exercée par les problèmes de la société moderne même. Ce que j'objecte à ceci, c'est ce à quoi M. Gleave a déjà fait allusion plus tôt, c'est qu'une si grande partie de tout ceci n'est prévu par les assemblées législatives, ainsi il me semble que le rôle de la conférence, quel qu'en soit le nom s'il est appelé à devenir une base permanente du gouvernement doit être reconnu comme tel.

M. Dinsdale: Peut-être suggérez-vous que cette conférence soit définie officiellement à l'aide d'amendements à la constitution?

M. Ward: Oui, je ne saurais maintenant la constitution oui, de quelle façon, mais je n'aime pas beaucoup que tant de choses soient faites par de hauts fonctionnaires sans aucune opposition à cette rencontre.

M. Dinsdale: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Hogarth, voudriez-vous être bref, je vous prie?

M. Hogarth: Je vais essayer. Professeur Ward. Vous dites qu'il faut présumer que la Chambre des communes est une institution presque aussi parfaite qu'un esprit puisse la concevoir ou alors qu'elle ne peut pas être améliorée. J'espère que dans vos études ultérieures vous saurez trouver là quelque compromis. Mais à supposer que votre projet de réforme du Sénat se fonde sur une représentation régionale, ou, sur une représentation par population, faisant abstraction de cette base, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que le Sénat devrait approuver la nomination de la Cour suprême; car à ce sujet, il me semble que là où nous avons deux régimes de loi, le «Common Law» et le Droit civil, nous pourrions avoir uniquement des juges de «Common Law» à la Cour suprême. C'est là une des objections traditionnelles du peuple québécois disant que même maintenant, il n'a plus que des juges de «Common Law» à cette cour.

M. Ward: Je suis d'accord.

M. Hogarth: Voudriez-vous suggérer alors afin de contourner cette difficulté, qu'il y ait un nombre certain de juges de «Common Law» à la Cour suprême sauf comme c'est prévu dans le nouvel acte de la Cour?

M. Ward: Non. Au sommet de la page 3, je cite le projet fédéral, ce ne sont pas mes mots, ce sont des paraphrases.

Le sénateur Forsey: C'est ce à quoi vous vous opposez.

M. Ward: Ce à quoi je m'objecte, oui.

[Text]

Mr. Hogarth: I will put it this way, how would you suggest that the Supreme Court be formulated?

Professor Ward: The way it is now.

Mr. Hogarth: With a constitutional provision for civil law lawyers?

Professor Ward: With a fixed number of judges from Quebec.

Mr. Hogarth: I beg your pardon, I misconstrued what you had to say. I would like to know your factual basis for the suggestion on page 4. This is about three-quarters of the way down on the page in enumerated paragraph number 1:

"There are special safeguards for the representation of the smaller provinces. Within each house, the committee system generally, though more informally, recognizes the interests of the provinces".

I have served on several committees of the House of Commons and I cannot find where the committee system at all recognizes the interests of the smaller provinces.

Professor Ward: What I mean is that the House of Commons committee system, with which I am more familiar than the Senate's, although I have looked at quite a few Senate Committees too, the House of Commons to my recollection have never had a committee all of whose members came from one province. More than one province is represented on House of Commons committees, on every one I can remember. So the provinces are, in fact, taken into account in constituting committees.

Mr. Hogarth: My recollection is the only division that is taken into account is the parties in the House of Commons.

Professor Ward: Yes, but within the party the members are spread around.

Mr. Hogarth: I beg your pardon?

Professor Ward: Within the party the members are spread around. I do not know of a committee where that is not done, except for an occasional committee.

Mr. Dinsdale: It is true of this committee.

Mr. Hogarth: Well, yes, admittedly it is true, primarily the parties. However, nowhere is there any recognition of the interests of a province.

Professor Ward: No, but I say this is done informally. The provinces, in fact, get represented through their MPs in the way committees are set up. It is not any part of the House constitution, it just happens that way, which is what I meant by a little more informally.

Mr. Hogarth: I would be somewhat in disagreement with you there.

Professor Ward: Well, let me ask you a question. Have you ever known a House of Commons committee all of whose members came from one province?

[Interpretation]

M. Hogarth: Je vais poser la question de cette façon. Comment faut-il définir la Cour suprême en ce qui a trait à la représentation?

M. Ward: Comme maintenant.

M. Hogarth: Avec un nombre de juges de «Common Law» prévu par la Constitution?

M. Ward: Avec un nombre fixe de juges du Québec.

M. Hogarth: Très bien, veuillez m'excuser, j'avais mal compris. J'aimerais savoir sur quels faits vous vous basez pour faire la proposition de la page 4, c'est au 3/4 de la page, vers le bas, au paragraphe numéro 1.

Il y a des sauvegardes spéciales pour la représentation des petites provinces. Dans chaque chambre, les comités, généralement, bien que de façon moins officielle, tiennent compte des intérêts des provinces.

J'ai fait partie de plusieurs comités de la Chambre des communes et je n'ai pas du tout pu constater que l'on tenait compte des intérêts des petites provinces.

M. Ward: Ce que je veux dire c'est que le régime des comités de la Chambre des communes, lequel m'est plus familier que l'autre, bien que j'aie étudié quelques comités au Sénat tout aussi bien, la Chambre des communes à ce qu'il m'en souvient n'a jamais eu un comité dont tous les membres seraient d'une seule province. Plus d'une province est représentée par les membres d'un comité ou en tient compte lors de la formation de ces comités.

M. Hogarth: En autant que je sache, le seul facteur considéré pour la représentation c'est celui des partis présents à la Chambre.

M. Ward: Oui, mais à l'intérieur d'un parti les membres sont dispersés.

M. Hogarth: Pardon?

M. Ward: A l'intérieur d'un parti les membres sont dispersés. Cela se fait dans tous les comités sauf pour un comité temporaire.

M. Dinsdale: C'est vrai en ce qui concerne ce comité.

M. Hogarth: Bien, oui, c'est vrai évidemment, surtout pour les partis. Cependant, nulle part ailleurs ne trouve-t-on quelque reconnaissance pour les intérêts d'une province.

M. Ward: Non, mais je pense que cela se fait officieusement. Les provinces, en fait, sont représentées par leurs députés par le mode même de formation des comités. Cela ne fait pas parler de la constitution de la Chambre, mais ça se passe ainsi naturellement, c'est ce que je veux dire quand je dis «officieusement».

M. Hogarth: Je ne suis pas tout à fait d'accord.

M. Ward: Bien, laissez-moi vous poser une question alors. Pouvez-vous me nommer un seul des comités de la Chambre des Communes dont tous les représentants appartiennent à la même province?

[Texte]

Mr. Hogarth: No, but I have known a House of Commons committee which has no representation from several provinces.

Professor Ward: Oh, yes, quite right, sure.

Mr. Hogarth: So the smaller provinces on those committees, which are major committees in the House of Commons, are certainly not represented.

Professor Ward: Oh yes, they do not have enough members to go around, sure.

Senator Forsey: I thought, Professor Ward, when you said special safeguards for the smaller provinces you were referring to Section 51(a) which protects the province of Prince Edward Island and the Province of New Brunswick, and I fear before very long we will also be protecting the Province of Newfoundland and the Province of Nova Scotia. The minimum representation of any province in the House of Commons is set by its number of members in the Senate.

Mr. Hogarth: Professor Ward was referring to the committee system.

Senator Forsey: No, he was referring, I think, to both, Mr. Hogarth. There are two separate sentences.

Mr. Hogarth: I am reading "Within each house".

Senator Forsey: Yes.

Mr. Hogarth: "The committee system generally, though more informally, recognizes the interests of the provinces". That leads me to believe that the provinces are represented on standing committees of the House which is just not so.

Senator Forsey: We are dealing with two different sentences. Before that there is a sentence which says there are special safeguards for the representation of the smaller provinces, and there are. They are in Section 51(a). They could not be more formal and they cannot be touched under Section 91(1).

Mr. Hogarth: Which we hope in a new constitution will be abolished.

Senator Forsey: No doubt you good people from the big provinces do, but those of us who come from the Atlantic provinces do not.

Mr. Hogarth: Well, I would point out—I promised to be brief, Mr. Chairman—the Province of Prince Edward Island which has four members of Parliament, correct me if I am wrong, and an equal number of Senators, correct me if I am wrong, has precisely the population of my riding which has one humble member of Parliament and I think there should be some change here.

Some hon. Members: That is enough.

Mr. Hogarth: You left Saskatchewan some number of years ago.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, do you want to speak on this issue, too?

[Interprétation]

M. Hogarth: Non, mais je connais un comité de la Chambre des Communes qui ne représente que quelques provinces.

M. Ward: Ah oui, bien sûr.

M. Hogarth: Ainsi à l'intérieur de ces comités qui sont les plus importants de la Chambre des Communes les petites provinces ne sont certainement pas représentées.

M. Ward: Oh oui, ils n'ont sûrement pas assez de membres pour être bien représentés, évidemment.

Le sénateur Forsey: Je pensais, professeur Ward, quand vous parliez de sauvegardes spéciales pour les petites provinces que vous vouliez parler de la section 51A, laquelle vise à protéger l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, et, j'ai bien peur que d'ici peu, on protégera Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. La représentation minimum de chaque province à la Chambre des Communes est établie par le nombre de ses sénateurs.

M. Hogarth: M. Ward parlait des comités.

Le sénateur Forsey: Non, il parlait des deux, je crois, M. Hogarth. Il y a deux phrases distinctes.

M. Hogarth: Je lis «à l'intérieur de chaque chambre».

Le sénateur Forsey: Oui.

M. Hogarth: «Les comités généralement bien que reconnaît les intérêts des provinces.» Cela m'amène à croire que les provinces sont représentées dans les comités unissants à la Chambre et cela n'est pas justement.

Le sénateur Forsey: Nous discutons de deux phrases différentes. Mais avant cela, il y a une phrase laquelle précise qu'il existe des sauvegardes spéciales pour la représentation des petites provinces, il y en a. Elles sont dans la section 51a). Elles ne peuvent pas être plus officielles et ne peuvent pas être changées sans l'égide de la section 91(1).

M. Hogarth: Chose qui, nous l'espérons, ne se retrouvera plus dans une nouvelle constitution.

Le sénateur Forsey: C'est sans doute ce que vous, les gens des grandes provinces, faites, mais nous des provinces atlantiques ne le faisons pas.

M. Hogarth: Eh bien, j'aimerais souligner, très brièvement, monsieur le président, que la province de l'Île du Prince-Édouard a quatre députés, si je ne m'abuse, de même, je crois, un nombre égal de sénateurs, et que cette même province a une population égale à celle de ma circonscription qui, elle, n'a qu'un seul député pour la représenter et je suis d'avis qu'il devrait y avoir des changements apportés à cet état de choses.

Des voix: C'est assez.

M. Hogarth: Vous avez quitté la Saskatchewan, il y a de cela quelques années.

Le coprésident (M. MacGuigan): En effet, aimeriez-vous également discuter de cette question?

[Text]

Mr. Bill Fair (Witness): Yes, my name is Bill Fair. I have already been introduced by the honourable Walter Dinsdale with regard to the youth parliament and senate which was proposed by a joint committee of the House of Commons and the Senate in 1967. It is a privilege for me to speak here tonight because many of the people who were on that joint committee are present at this particular hearing.

I would first like to make one suggestion to this Committee. In the recent by-elections that we had on Monday, 18 year olds for the first time in Canadian history had the privilege of exercising their franchise. It would be worth while, I believe, and would bring about very fruitful results if this Committee presented itself to the youth in the high schools of Canada. We have several in Manitoba. The voting age now is 18 in my home province. It might be very interesting to know the views of some of the senior high school students throughout Canada before the final draft is made by this particular Committee.

I would hope that in view of the proposition which was accepted by a joint committee of our Parliament for a youth parliament—we had proposed that 18 to 24 year olds serve in the House of Commons for one week in 1967, and the 24 to 30 year olds would be represented in the Senate—it is my hope that this Committee would give some thought to listening to some of the views of the young people who are presently in our senior high schools across Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Fair, the committee cannot really make appearances to each group in the country. We appear in areas and we invite all the citizens of that area, but I would say that we have had briefs by high schools students. We had a brief by a grade 11 student last night in Yorkton and we had briefs by high school students in Thompson, Manitoba and probably in some other centres which I do not now recall. We are more than prepared to receive briefs from high school students but we cannot really hold hearings in each centre for each class of citizens. We can only hold one hearing to which we hope all the citizens will come. Generally speaking, we have had quite a cross-section from quite young to quite old. Senator Forsey.

Senator Forsey: Mr. Chairman, may I suggest that if Mr. Fair's suggestion were adopted, we might receive some very odd, to say the least, sets of opinions. Some years ago I went around several high schools in this city discussing trade union matters, and I can only say that most of the high school pupils expressed views on trade union questions which made the first Duke of Wellington look like an extreme left communist.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, it is pretty difficult to be recognized at this end of the table, perhaps because we are so small down here. However, I have one question that I would like to ask Professor Ward. Obviously he is

[Interpretation]

M. Bill Fair (témoin): Oui, mon nom est Bill Fair. J'ai déjà été présenté par l'honorable Walter Dinsdale au sujet de la représentation des jeunes au Parlement et au Sénat proposé par un comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat, en 1967. C'est pour moi un privilège de pouvoir vous adresser la parole ce soir parce que plusieurs des personnes qui ont fait partie du comité conjoint se retrouvent en cette audience.

Je voudrais tout d'abord faire une suggestion à ce comité. Lors de la récente élection complémentaire que nous avons eue lundi, les jeunes de 18 ans pour la première fois dans l'histoire du pays avaient droit de vote. Je suis d'avis qu'il serait très utile que le comité se présente à la jeunesse des écoles secondaires; nous en avons plusieurs au Manitoba. L'âge de vote est de 18 ans maintenant dans ma province. Il serait très intéressant de savoir le point de vue des étudiants avancés d'écoles secondaires du pays avant que le comité n'établisse son projet de rapport définitif.

J'oserais espérer qu'étant donné la proposition qui a été acceptée par un comité conjoint de notre parlement pour un parlement des jeunes—nous avions proposé que les jeunes de 18 à 24 ans soient à la Chambre des communes pour une semaine en 1967 et que ceux âgés de 24 à 30 ans soient représentés au Sénat—j'oserais espérer que le comité pensera à écouter les opinions qu'ont à formuler les jeunes des écoles supérieures à travers le Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Fair, je crois que ce comité ne peut pas réellement se présenter à chacun des groupes du pays. Nous nous rendons dans certaines régions et nous invitons tous les citoyens de ces régions à se présenter mais je dois avouer que nous avons reçu des mémoires d'étudiants d'écoles secondaires. Hier soir à Yorkton, nous avons eu un mémoire d'une jeune de 11^e année et nous avons eu des mémoires présentés par des étudiants d'écoles secondaires de Thompson, au Manitoba et probablement d'autres centres dont je ne me souviens pas. Nous sommes très disposés à recevoir les mémoires des jeunes mais nous ne pouvons pas avoir des audiences particulières pour chacune des classes de la société. Nous ne pouvons avoir qu'une seule audience à laquelle nous espérons que tous les citoyens y assisteront. D'une façon générale nous avons eu jusqu'ici une bonne représentation s'étendant des plus jeunes aux plus vieux. Sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, puis-je me permettre de dire que si la suggestion de M. Fair était adoptée nous pourrions recevoir des opinions pour le moins étranges. Il y a quelques années, je me suis rendu dans plusieurs écoles secondaires dans cette ville pour parler de syndicalisme, et je puis affirmer que la plupart des étudiants d'écoles secondaires ont exprimé des opinions sur la question qui ont fait paraître le premier Duc de Wellington comme étant un communiste d'extrême gauche.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Monsieur le président il est très difficile de se faire entendre de ce côté de la table parce que nous sommes un si petit groupe. Je voudrais cependant poser une question au professeur Ward qui est loin d'être con-

[Texte]

far from convinced that the British North America Act needs any complete revision, but I would like to ask him what his feelings are with respect to the repatriation of the British North America Act. As you know now, if any amendments are necessary we have to go to the British Parliament. Although you may not be in favour of amendments, would you be in favour of bringing the Constitution back to Canada?

Professor Ward: Yes.

Mr. Forrestall: What do you think of the Fulton-Favreau formula as a possible way of doing that by its recent changes?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, I cannot hear you, Mr. Forrestall, and I doubt Professor Ward can either.

Mr. Forrestall: I was under the impression that you were going to stand up and thank the Professor and I would hate to lose him.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Right.

Mr. Forrestall: I would hate to lose him. It is so seldom we get such a distinguished personage. I wonder if the Professor could comment in light of—I hate to put it this way—the removal of those obstacles that precluded going through with the Fulton-Favreau formula, whether he now thinks there might be some usefulness in looking again in a public way at that as a vehicle?

Professor Ward: Yes, I thought personally that the Fulton-Favreau formula looked pretty good. It included a power that we mentioned earlier, delegation. I would have been perfectly willing to see it tried and I would be very glad to see it revive.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That opens up a new subject on which I am sure you would find some disagreement. I think, as we have other briefs to be heard that we must regretfully bring this part of our meeting to a close and thank you very sincerely, Professor Ward, for your very fine presentation.

Professor Ward: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next brief will be presented by a student, I believe Mr. Erickson is presenting this one. Come forward. Our next witness is Mr. Larry Brown a third year law student at the college of law at the University of Saskatchewan. Mr. Brown.

Mr. Larry Brown (Student of Law at the University of Saskatchewan): Mr. Chairman, ladies and gentlemen of the Committee, I would like first of all to apologize on behalf of Mr. Erickson. He wrote the brief before you now and he intended to present it himself, but he was unavoidably detained at the last minute. As a matter of fact I think you probably know as much about the brief as I do at this point.

Essentially, what we are suggesting on behalf of the Student Union is that the federal government should take more responsibility for education. I will be brief because there is really only one point involved in our brief and Mayor Buckwold has already touched on it. The federal

[Interprétation]

vaincu que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique exige une réforme totale. Je voudrais lui demander qu'est-ce qu'il pense à propos du rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Vous savez que maintenant, si des amendements sont nécessaires, il faut s'adresser au Parlement britannique. Quoique vous ne soyez peut-être pas en faveur d'amendements, seriez-vous en faveur que la constitution soit naturalisée?

M. Ward: Oui.

M. Forrestall: Que pensez-vous de la formule Fulton-Favreau en tant que moyen possible de le faire d'après ses récentes modifications?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je m'excuse mais je crains que nous ne vous ayons pas entendu, monsieur Forrestall.

M. Forrestall: J'étais sous l'impression que vous alliez vous lever et remercier le professeur et je n'aimerais pas le perdre.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Forrestall: Je n'aimerais pas le voir partir. Nous avons si peu l'occasion d'accueillir une telle personnalité. Je me demande si le professeur Ward pourrait commenter à la lumière de—je déteste présenter la question de cette façon—la suppression des obstacles qui ont empêché de faire suite à la formule Fulton-Favreau. Est-il d'avis qu'il serait utile de réexaminer de façon officielle cette formule?

M. Ward: Oui, certainement, je pensais que la formule Fulton-Favreau était bonne. Elle incluait le pouvoir que nous avons soulevé tout à l'heure, celui de la délégation. Je serais prêt à ce qu'on la mette à l'essai, et je serais heureux qu'on la ranime.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela ouvrirait un nouveau débat sur lequel, je suis assuré que vous auriez des divergences d'opinions. Je crois qu'ayant d'autres mémoires à entendre nous devons à regret, clore cette partie de la réunion et vous remercier monsieur le professeur Ward pour avoir accepté de vous joindre à nous.

M. Ward: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain mémoire sera présenté, si je ne m'abuse par un étudiant, M. Erickson qui présente celui-ci. Approchez-vous. Notre prochain témoin est M. Larry Brown, étudiant en 3^e année de droit de l'université de Saskatchewan. Monsieur Brown.

M. Larry Brown (étudiant en droit de l'université de Saskatchewan): Monsieur le président, mesdames, messieurs du Comité, j'aimerais tout d'abord m'excuser de la part de M. Erickson. Il a rédigé le mémoire que vous avez en main et il avait l'intention de le présenter lui-même. Mais il a dû s'absenter à la dernière minute. En fait, je crois que vous êtes tout aussi bien au courant du mémoire que moi. Au fond, ce que nous proposons, au nom de l'union des étudiants, c'est que le gouvernement fédéral devrait avoir de plus grandes responsabilités dans le domaine de l'éducation. Je serai bref car notre mémoire ne porte que sur un seul sujet et M. le maire Buckwold l'a déjà abordé. Le gouvernement fédéral paie

[Text]

government already pays a significant portion of the costs of post-secondary education. The formula is 50 per cent of the identifiable operational cost per year which works out to about 50 per cent of 90 per cent of the operating costs of the universities across Canada, and for this they get nothing in return basically. They have no control over what goes on within the various provinces in the way of education.

We are mainly concerned about post-secondary education as a student union but we do feel that there are significant problems involved in the earlier forms of education, the primary levels and the secondary levels, when there is so much regional disparity both in educational programs and in educational financing in Canada. One of the basic reasons this is so is because the people of Canada are no longer such a static population. They are very migratory people and will be more so in the future probably than they are now. The way the educational system is set up, it penalizes people who are moving. It sets them back a year, perhaps two or three in their education and this continues right up until the post-secondary educational level. Another way that the regional disparity penalizes students is on a financial basis.

It was recognized by the people who originally set up the British North America Act that certain rights in Canada were so basic they had to be applied fairly equally right across Canada. I am thinking, for example, of the Criminal Code. Everybody recognizes that the law of crime is so important, so basic to people's rights, that you cannot allow for particularly great amounts of regional disparity in those. I am suggesting through this Committee that education, especially post-secondary education, has reached the point where it is as important a right as the rights involved in criminal law because post-secondary education really enables you to live in the sort of society that we have now. Without an education, and without a post-secondary education, you are facing a significant disadvantage both economically in the form of jobs and socially in the form of being able to contend with your environment, which is much more complex.

In Saskatchewan, as post-secondary students, we have a particular reason for wishing the federal government would step into the area of education. I should point out here that one proviso I personally would add to Dave's brief is that if the federal government does step into education there would have to be special consideration, obviously, granted to the Province of Quebec. However, in Saskatchewan we face a situation where the provincial government does not see fit to bestow upon us any large amounts of student aid.

In Canada, the student is faced with three basic sources for obtaining funds, student employment, parental support and the Canada Student Loan Plan, or I should say governmental assistance. I am sure you are all well aware through the Department of Manpower statistics that student employment is a perennial problem, it is somewhere around the neighbourhood of 30 to 40 per cent in Saskatchewan this year of students who were unemployed. It will not get better, it will get worse because part of the reason for student unemployment is general economic conditions, but part of the reason is that the type of jobs students have to look for are rapidly disappearing. They are unskilled seasonal jobs which

[Interpretation]

déjà une partie importante des frais de l'éducation post-secondaire. La formule est de 50 p. 100 des frais d'administration par année, représentant 50 p. 100 des 90 p. 100 des frais d'exploitation des universités au Canada. Pour cela il n'obtient rien en retour, n'a aucun droit de contrôle sur les provinces en matière d'éducation.

La seule chose qui nous intéresse à titre d'union étudiante c'est l'éducation supérieure. Mais nous croyons qu'il existe également des problèmes importants aux niveaux d'éducation inférieurs, soit les niveaux primaire et secondaire, lorsqu'il y a tant de disparités régionales dans les programmes et le financement de l'éducation au Canada. L'une des raisons fondamentales de cet état de choses, c'est que le peuple canadien n'ait plus une population statique. Elle émigre beaucoup et elle émigrera beaucoup plus à l'avenir que maintenant. Dans le régime d'éducation actuel, ceux qui se déplacent sont pénalisés d'un an ou même de deux ou trois jusqu'à l'échelon post-secondaire. De même la disparité régionale pénalise financièrement l'étudiant.

Il a été reconnu par ceux qui ont établi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique que certains droits sont si fondamentaux qu'ils doivent s'appliquer d'une manière égale dans tout le Canada. Je pense, par exemple au code criminel. Tout le monde reconnaît que le code criminel est si important qu'on ne peut pas permettre beaucoup de disparité régionale. L'éducation post-secondaire est au point où c'est un domaine tout aussi important que le code criminel parce que l'instruction post-secondaire nous permet de vivre dans le monde moderne. Sans instruction et sans instruction supérieure, on est très désavantagé tant sur le plan économique du point de vue de l'emploi que sur le plan sociologique pour faire face à votre environnement qui est beaucoup plus complexe.

En Saskatchewan, en tant qu'étudiants post-secondaires nous avons une bonne raison de vouloir que le gouvernement fédéral intervienne dans le domaine de l'éducation. J'aimerais cependant ajouter une condition au mémoire de Dave, c'est que le gouvernement fédéral accorde des considérations particulières pour le Québec. Toutefois, en Saskatchewan, la situation est telle que le gouvernement provincial ne juge pas nécessaire de nous accorder une grande aide financière.

Au Canada, l'étudiant a trois moyens d'obtenir des fonds, travailler, recevoir de l'aide de ses parents et le plan canadien de prêts aux étudiants, ou devrais-je dire l'assistance gouvernementale. Je suis certain que vous êtes au courant d'après les statistiques du ministère de la Main-d'œuvre que les étudiants ont constamment du mal à se trouver un emploi. Cette année, en Saskatchewan 30 à 40 p. 100 des étudiants n'ont pu se trouver du travail. La situation ne s'améliorera pas, elle empirera parce qu'une partie des raisons du chômage étudiant tient à la situation économique mais aussi parce que les postes recherchés par les étudiants sont rapidement en voie de disparition. Ce sont des postes saisonniers demandant une formation non spécialisée, qui devraient être remplis par les gens dans notre société qui n'ont aucune formation et qui dépendent de ces emplois pour gagner leur vie. On ne peut plus accepter que les étudiants dépendent de ce type d'emploi pour assurer le financement de leurs études.

D'autre part, comme deuxième élément de financement des études, il y a l'aide des parents. En Saskatchewan, présentement, ce n'est pas un moyen très solide de

[Texte]

should be done by the people in our society who do not have any sort of training at all and who depend on these jobs for a livelihood. Pouring students into that type of disappearing job market as their only means of financing an education can no longer be accepted.

Parental support is the second major area of student financing. In Saskatchewan right now obviously that is not a particularly solid means of support because most of our parents do not have money anyway. Even if the people of Saskatchewan were reasonably well off, parental support can no longer be accepted by any society that calls itself democratic as a means of financing education, because what that means is that the children of the rich go to school and the children of the poor do not. There are all sorts of statistics to back that up. When you rely on parental support it means that you are relying on the class background of the people who go to university and this should not be tolerated. When you leave it up to the provinces to decide on educational financing that is the situation you are in far too often.

Governmental support is the third major area, and if we cross out the first two, as I think we must, student employment because there is none, parental support because it is inequitable, we are left with government aid. If government aid is left up to the individual provinces, then I think we are faced with a situation where a basic right of the Canadian citizen, the right to become educated as he will or as he is able, is applied with considerable diversity across Canada.

• 2137

Ontario probably has the most generous student loan plan in the country, Saskatchewan has the least generous. We do not have any as a matter of fact, we do not have any bursary scheme other than the Canada Student Loan Plan. So, we are basically saying, as students and as people who are interested in the equal right of all Canadians, that it is time the federal government stepped into the area of education because when there is economic disparity in the country, it means that education will be disparate in that country, too, which can no longer be tolerated.

I said I was going to be brief, I hope I have been. I thank you for your attention and I would now welcome any questions there may be.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Brown. The first questioner will be Mr. Andrew Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would preface my remarks by saying that I think Mr. Brown and the student's union ought to be congratulated on this brief. I would like Mr. Brown to enlarge on one point that he made. He said, of course—I think I am quoting him rightly—we would have to give special consideration to the Province of Quebec. I think he was stating that in the context that the subject matter, the legislative control over post-secondary education as well as the financing, would become the responsibility of the federal government. I would like to ask whether or not Mr. Brown and his colleagues see some objection to the proposition that the education in nine provinces out of Canada should be under some measure, at least, of legislative control by the

[Interprétation]

financement parce que la plupart de nos parents n'en ont pas les moyens. Même si la population de la Saskatchewan en avait les moyens, on ne peut plus accepter ce moyen d'une société qui se dit démocratique parce que cela veut dire que les enfants des riches vont à l'école mais les enfants des pauvres n'y vont pas. Il y a toutes sortes de statistiques pour appuyer cela. Lorsqu'on s'appuie sur l'aide financière des parents cela veut dire que vous vous appuyez sur les antécédents de classe des gens qui vont à l'université et ceci ne devrait pas être toléré. Lorsque vous laissez aux provinces le soin de décider du financement des études, trop souvent c'est là la situation dans laquelle vous vous trouvez.

Il y a l'aide du gouvernement comme troisième mode de financement et si nous éliminons les deux premiers, le travail étudiant parce qu'il n'y en a pas, l'aide des parents parce que c'est injuste; il nous reste que l'aide gouvernementale. Si cette dernière incombe à chacune des provinces, je crois alors qu'on fait face à une situation où les droits fondamentaux du citoyen canadien, le droit d'être instruit suivant ses capacités, est appliqué avec une grande diversité au Canada.

L'Ontario a probablement le plan le plus généreux et la Saskatchewan le moins généreux. Nous n'avons en fait aucun autre plan de bourses que le Régime d'aide financière aux étudiants. Voilà pourquoi à titre d'étudiant, à titre de personne qui veut des droits égaux pour tout le monde, nous demandons que le gouvernement intervienne, car s'il y a disparité économique au pays, il y aura disparité dans l'éducation, ce qu'on ne peut tolérer.

Je pense avoir été bref. Je vous remercie de l'attention avec laquelle vous m'avez écouté. Y a-t-il des questions?

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Brown. La parole est à M. Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, d'abord, je désire féliciter M. Brown et l'union des étudiants pour leur mémoire. J'aimerais cependant que M. Brown s'explique un peu sur un point. Il a dit qu'on devrait accorder une attention spéciale à la province de Québec. Il a dit, je crois,—que la surveillance législative de l'éducation et du financement des années post-secondaires deviendront du ressort du gouvernement fédéral. J'aimerais savoir si M. Brown et ses collègues approuveraient la proposition que neuf provinces du Canada soient sous la juridiction fédérale et que le Québec ne le soit pas. N'est-ce pas là un genre de statut spécial auquel certaines personnes s'objectent? Je ne dis pas être d'accord avec cette idée, mais j'aimerais savoir ce que M. Brown en pense. Peut-être

[Text]

federal authorities and in one province, the Province of Quebec, it would not be. Is this not a form of special status which some people have thought would be unsatisfactory. I am not saying that I accept this view, but I am just asking for comment on whether he thinks this is a feasible method? Possibly he would care to elaborate on his statement that we would have to give special consideration to the Province of Quebec.

Mr. Brown: Indeed, sir, my statement did mean there would have to be special status for Quebec. I do not think there is any other justifiable means of treating Quebec. I think the events of the last two or three weeks, the last month, have proved that Quebec wants to be and needs to be given special status. I do not think any sort of governmental control, be it in education, in criminal law, be it in any field, should be imposed on the people from above, but should be accepted by the people upon whom it is being imposed. I do not think the people of Quebec would be willing to accept in total any provision by the federal government in any area and that includes education. So, with those considerations, including the fact that Quebec is special, is distinct from the rest of Canada, especially in the area of education, because they speak, after all, a different language, I think the only obvious conclusion we can draw is that the province of Quebec should be given special status in this and in other areas.

Mr. Brewin: I have just one more question. Do you think in saying this, and I think this is a wise and enlightened view that this view is shared widely by your fellow students or by your fellow citizens for that matter, in this province?

Mr. Brown: Sir, I hate to say that any view I hold is shared widely by my fellow students.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I ask you, Mr. Brown, why should aid to education be provided in this way. As I understand the problem here, you students feel that you are not having adequate opportunities for what perhaps might be said to be two reasons, although perhaps only one. First of all, your province is among the poorer provinces and second, in its scale of spending priorities, your scholarship needs do not rank among the highest. Perhaps these are only one factor. Perhaps if the province were better off this problem would be solved, but would it not be a much better method of solving this problem since not all of the provinces want federal involvement in education, not even all of the provinces where there is a large percentage, a greater percentage of English speaking people, if more money were given by way of equalization payments to the poorer provinces and those provinces then dictated within their own scheme of priorities the way in which that money was to be spent. You would hope, and I would join you in hoping, that a great deal of that would be spent on education and particularly with an eye to direct aid to students, but would not this be a better method of achieving the same results?

Mr. Brown: First of all, sir, there are two points in your question. The governments of the provinces would like to keep control of education. I do not think that necessarily means that the people of the provinces would like their provincial governments to keep that control.

[Interpretation]

veut-il s'expliquer sur ce qu'il a dit, à savoir que nous devrions accorder un statut spécial au Québec?

M. Brown: C'est bien ce que j'entendais, monsieur le président. Je pense que les événements de ces derniers mois nous ont prouvé que le Québec veut et a besoin d'un statut spécial. A mon avis, il ne devrait pas y avoir de surveillance gouvernementale dans quelque domaine que ce soit de la part des gens au pouvoir. Je ne pense pas que les Québécois seraient prêts à accepter en entier aucune des dispositions du gouvernement fédéral, dans quelque domaine que ce soit, y compris l'éducation. A cause de ceci, en plus du fait que le Québec est une province spéciale, surtout dans le domaine de l'éducation—les Québécois ne parlent-ils pas, après tout, une langue différente?—je pense qu'il est évident que le Québec devrait avoir un statut spécial en éducation, ainsi que dans d'autres domaines.

M. Brewin: Encore une question. Croyez-vous que votre opinion, que je considère comme sage et intelligente, soit partagée par la majorité des étudiants et des résidents de la province?

M. Brown: Je ne voudrais pas affirmer que tout ce que j'ai dit est aussi l'opinion de la majorité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brown, pour-quoi voulez-vous que l'aide aux étudiants soit apportée de cette façon? Vous autres, étudiants, pensez-vous que vous n'avez pas toutes les chances voulues pour peut-être deux raisons, ou même une seule. D'abord, votre province est l'une des plus pauvres et, en second lieu, dans l'ordre des priorités, l'aide aux étudiants n'est pas au premier plan. Peut-être que ces deux facteurs n'en font qu'un. Si la province était plus riche, le problème n'existerait peut-être pas. Étant donné que ce ne sont pas toutes les provinces qui désirent la participation fédérale dans le domaine de l'éducation, même pas les provinces où il y a un fort pourcentage d'anglophones, ne serait-ce pas un meilleur moyen pour résoudre la difficulté que de donner de l'argent sous forme de paiements d'égalisation aux provinces pauvres? Ces provinces décideraient alors dans quel ordre de priorité l'argent serait employé. J'espère, et je crois qu'il en va de même pour vous, que cet argent irait en grande partie à l'éducation et, spécialement, à une aide directe aux étudiants. Ne serait-ce pas là une meilleure méthode?

M. Brown: Tout d'abord, il y a deux aspects à votre question. Les gouvernements provinciaux voudraient garder la charge de l'éducation. Ça ne veut pas nécessairement dire qu'il en va de même pour les résidents des provinces en question.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Of course, the people elect the governments and I think that people often look to the federal government for solutions when really they ought to be looking to making changes in their own provincial priorities, in ways which they know how to do.

Mr. Brown: Yes, well, be that as it may, sir, I do not think the people of Canada share generally, the beliefs that their provincial governments would like them to have. Second, to give money to the provinces with a carte blanche to go ahead and spend it as they will, will lead to the type of situation again that we are facing in Saskatchewan where we have extremely nice buildings, as you can see by looking around you, but no money to pay our professors and no money to get our students backed. When you give the responsibility to the provincial governments that means you are going to have 10 different means of spending educational money across Canada. You are going to have some people in provinces, maybe it will not even be Saskatchewan, who will be penalized because their provincial government does not see fit to run things the way others do.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Does it not also mean that the people here have this scale of priorities because they have elected a government which has this scale of priorities.

Mr. Brown: I would question, very strongly, whether the priorities of the people of Saskatchewan are reflected very strongly in the actions of the Saskatchewan government. Be that as it may, sir, the fact remains that probably the priorities in areas like criminal law, for example, would be different in the 10 different provinces, but, if it is accepted as it must be, that education is such a primary and basic right in our society, a basic need in our society, then I do not think you can argue that the demands of a particular province should be listened to if it is penalizing the people of that province as it is doing now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor on this question?

Mr. Armstrong: My name is Jack Armstrong, I am a student and I spoke before. One point I would like to make clear to the Committee is that I hope you do not take Mr. Brown to be a reflection of the general student opinion, mainly because he and I probably agree on this. The students last year at this university voted \$6 million to build themselves a better student centre in opposition to turning that money over to scholarships for the students themselves to refinance it. He wants nice buildings as long as you pay for them.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Are there any other comments?

Professor James Penna: I lecture in Philosophy here. In connection with the question of education, I think this is a fundamental right, but I would consider it a fundamental right along with something else. Man is both a material being and a spiritual being, and I think really what we are witnessing today in the world, more than anything, is that the way of the future is socialism, whether you want to accept this or not. I think is the way of the future and there is a socialism not only...

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce sont les gens qui élisent le gouvernement et lorsqu'il y a des problèmes, ils se tournent vers le gouvernement fédéral, alors qu'ils devraient voir à faire les changements dans leur propre ordre de priorité.

M. Brown: En effet, je ne pense pas que les Canadiens croient tout ce que leurs provinces voudraient qu'ils croient. En second lieu, donner de l'argent aux provinces en leur permettant de le dépenser comme elles l'entendent amènerait le genre de situation que nous connaissons en Saskatchewan où... nous avons de très beaux bâtiments mais pas d'argent pour les étudiants et les professeurs. Lorsque l'on accorde de l'argent aux provinces, il est évident que l'on a dix manières différentes de dépenser l'argent accordé. Et dans certaines provinces, par exemple, il y aura des gens qui seront pénalisés parce que les gouvernements provinciaux n'agissent pas comme les autres gouvernements.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais cela ne veut-il pas également dire que vos gens ici doivent avoir une telle échelle de priorité puisqu'ils ont élu un gouvernement qui avait cette échelle de priorité?

M. Brown: Je me demande si l'ordre de priorité des gens de la Saskatchewan se reflète dans les actions de leur gouvernement provincial. Le fait est que l'ordre de priorité dans le domaine du droit criminel par exemple, serait différent dans les dix provinces. Si l'on accepte que l'éducation est un droit tellement essentiel dans la société et un besoin si essentiel, alors je ne pense pas que l'on puisse accepter que les décisions d'une province briment les droits humains.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'assistance a-t-elle des commentaires à faire à ce sujet?

M. Jack Armstrong: Je m'appelle Jack Armstrong. Il ne s'agit pas de considérer M. Brown comme le porte-parole de tous les étudiants. L'année dernière ce sont les étudiants eux-mêmes qui ont voté la somme de six millions de dollars pour avoir des bâtiments. Si vous voyez maintenant des bâtiments, ce sont les étudiants eux-mêmes qui les ont demandés.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Y a-t-il d'autres commentaires?

M. James Penna (professeur): James Penna, j'enseigne la philosophie. En ce qui concerne l'éducation, j'estime que c'est un droit fondamental, mais rattaché à quelque chose d'autre. Ainsi, l'homme est un être humain, et un être spirituel. Et ce que nous constatons aujourd'hui dans le monde par rapport à l'avenir c'est le socialisme, que vous le vouliez ou non.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin is applauding.

Mr. Forrestall: I am not sure he means that kind of socialism, though.

Mr. Penna: ... in terms of material goods, but there is a need for a socialism of spiritual goods and it is in this area that man has the basic right to education. I have a comment here and this goes back to some of the previous remarks that were made in some of the previous papers or briefs, that not only in terms of the Constitution itself, not only must the Constitution be rewritten in contemporary terms, but more so the personal dimension of the Constitution needs to be recognized and emphasized. The Constitution is not merely a matter of recognition of various levels of government and determining their respective powers. What seems to be lost in the shuffle of powers and in the discussion of the Constitution is the fact that ultimately people are to be served and not alienated. A person must not feel intimidated either by government or groups within society, especially economic interests, class interests, whatever their class may be, or professional interests.

It is no longer realistic to say that all men should have equal opportunity, rather all men are entitled to material well-being so as to free them to pursue their full potential as human beings, or persons, or as integral wholes themselves. Not only must there be a guarantee of material well-being, but also a guarantee that every person has the right to the education which he desires and which he is capable of. It is in this respect that I see the need for the right to education. Every person has a right to education and it is in this respect then, because of this right to education, the person should not have to feel imposed upon or intimidated by the fact that he does not have the economic wherewithal to get this. I think it is a fundamental recognition that man is material and spiritual, and that both these aspects have to be catered to and recognized. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Penna. Ladies and Gentlemen, I would like, on your behalf, to thank Mr. Brown for his presentation to us. Our next witness is Mr. Walter Gordon, Research Assistant to Chief David Ahenakew of the Federation of Saskatchewan Indians and the final witness will be Professor Colwyn Williams. Mr. Gordon.

Mr. Walter Gordon (Research Assistant to Chief David Ahenakew, The Federation of Saskatchewan Indians): Mr. Chairman and members of the Committee, in response to the special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada, the Federation of Saskatchewan Indians submits that the Indian treaties made between the federal government of Canada on behalf of Her Majesty Queen Victoria and the Indian people are inviolate. These treaties must be strictly adhered to and must be embodied in the Canadian Constitution now and at any time of revision of the Constitution of Canada.

The Indian people have been frustrated in very way during the past 100 years in their attempts to better their life conditions. The Indian identity has borne the brunt of these attacks. Intense pressures were brought to bear upon the Indians to systematically destroy their identity

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Brewin vous approuve.

M. Forrestall: Je ne pense pas qu'il parle de la même sorte de socialisme.

M. Penna: Non seulement y a-t-il un socialisme matériel, mais il y a aussi un socialisme des biens spirituels. C'est dans ce domaine que l'homme a un droit essentiel vis-à-vis l'éducation. Et j'ai une remarque à faire qui est conforme à d'autres remarques faites avant. Non seulement la constitution doit-elle être rédigée dans des termes contemporains, mais la dimension personnelle de la constitution doit être reconnue et amplifiée. La constitution ne sert pas seulement à établir les divers niveaux de gouvernement et leurs pouvoirs respectifs. Ce qu'on semble avoir oublié dans le mélange des pouvoirs et dans les discussions sur la constitution, c'est qu'on doit servir les gens et non les repousser. Personne ne doit se sentir intimidée par le gouvernement ou les groupes, surtout ceux d'intérêts économiques ou sociaux ou professionnels.

Il n'est plus réaliste de dire que tous les hommes doivent avoir des chances égales. Tous ont maintenant droit à une certaine aisance afin de pouvoir se réaliser entièrement. Non seulement les biens matériels doivent-ils être garantis, mais aussi le droit à l'éducation. C'est sous cet angle que je considère le besoin du droit à l'éducation. Tout le monde a droit à une bonne éducation. A cause de ce fait, aucun ne devrait être persécuté ni intimidé parce qu'il n'a pas les moyens économiques de la poursuivre. Je pense que tout le monde reconnaît les droits matériels et les droits spirituels de l'homme. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Penna. Mesdames et messieurs, je voudrais remercier, en votre nom, M. Brown pour son mémoire. Le prochain témoin sera M. Walter Gordon, chargé de recherches, adjoint du chef David Akenakew de la Fédération des Indiens de la Saskatchewan. Le dernier témoin sera le professeur Colwyn Williams. Monsieur Gordon.

M. Walter Gordon (chargé de recherches, adjoint du chef David Akenakew de la Fédération des Indiens de la Saskatchewan): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, la Fédération des Indiens de la Saskatchewan propose au Comité spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur la constitution du Canada que les traités indiens conclus entre le peuple indien et le gouvernement fédéral du Canada, au nom de Sa Majesté la reine Victoria, sont inviolables. On doit s'en tenir strictement à ces traités, et on doit les intégrer dans la constitution canadienne à l'heure actuelle et quand il faudra la réviser.

Le peuple indien est frustré de toute manière depuis 100 ans dans ses efforts pour améliorer ses conditions de vie. Ces attaques ont nui à l'identité des Indiens. Trouver son identité, c'est avoir la conscience de soi, c'est comprendre sa culture, sa famille, sa religion et son histoire:

[Texte]

which awakens conscience and which enables each man to see his own self, his culture, his family, religion and history. Taking away the identity is taking away the sense of oneself, the feeling of value of one's own individuality. Every Indian needs such a sense of value and individuality. It is the real source of all of their motivations in life. Their identity is something that cannot be purchased nor can it be manufactured. However, it can be stolen and it can be lost. The conditions on which their identity depends have all but been destroyed. Their history which gives them roots and a knowledge of what Indians can accomplish has been distorted. Their culture which teaches a way of living, developed through centuries of loving, working and learning together, has been ravaged. Their identity is stolen when the conditions necessary for individual development and self-respect are destroyed as a result of a deliberate policy on the part of stronger society and institutions intent upon racial and cultural genocide.

Human beings do not grow in a vacuum. The theory of the melting-pot is supposed to produce a new, happier and richer way of life for all citizens. In practice, particularly in North America, it produces an intense deep materialism. For the Indians, integration means not merely abandoning his Reserve where a degree of communal life still flickers, it also means adopting a set of values against which his deepest nature rebels.

Canada is one of the most advanced nations in the world in the field of the rights of people. Such principles as political freedom, economic rights, equality before the law and the protection of minorities are accepted by both government and people to prevent racial and cultural genocide. These principles give pride to Canada throughout the world. It is under the protection of these minority rights that treaties were signed by the Indians.

The Canadian government can do no less than keep those treaties in the Canadian Constitution for all time. Canada's first citizens are Canada's citizens plus.

It is only in the past two or three years that the Indians made a breakthrough and began to do meaningful work among their own people through their organizations. This enables the Indian people to recognize their true value, to bring back that identity which has been eroded through maladministration of treaties and the rights thereunder. As Indian people, they know that no one nation or culture can assimilate other cultures. It can only denature, suppress or alienate them. They are overwhelmed by the unhappy proof of this fact in the history of the great nations, the United States, Russia and Canada.

In these past two years the Federation of Saskatchewan Indians rose to the mammoth task of rebuilding the Indian nation. The organization has met the challenge of this critical test in their own unique approach to the problems of being human. It is not a question of restoring vanished nomadic and tribal societies. It is a matter of allowing Indians of every background to realize their own identity without sacrifice of benefits, that racial and cultural gifts of the Indian are essential to the welfare of the whole. These racial and cultural gifts must be preserved.

It is imperative that the rights of Indians under the terms of the treaties must be protected. These rights that

[Interprétation]

des pressions intenses ont été exercées sur les Indiens afin de détruire systématiquement cette identité. Détruire l'identité de quelqu'un, c'est détruire sa connaissance et son estime de soi-même. Tout Indien a besoin de ressentir sa propre valeur et sa propre identité. C'est la véritable source de toutes ses motivations dans la vie. L'identité d'un Indien est quelque chose qui ne peut être achetée ni fabriquée. Pourtant, on peut l'enlever, et on peut la perdre. Les conditions dont dépend leur identité ont été presque détruites. Leur histoire qui leur donne des racines et une connaissance de ce que les Indiens peuvent accomplir a été déformée. La culture, qui leur enseigne une manière de vivre qui évoluait pendant des siècles de collaboration et de travail a été ravagée. Toute la société et ses institutions, qui cherchent à exterminer un peuple et une culture, détruisent les conditions nécessaires à la dignité et au développement personnel; elles détruisent donc l'identité de l'Indien.

L'être humain ne peut pas se développer dans un vide. Le «melting-pot» est supposé donner aux citoyens une nouvelle vie plus heureuse et plus variée. Mais, en réalité, surtout en Amérique du Nord, un matérialisme intense en résulte. L'intégration des Indiens exige non seulement qu'ils abandonnent la réserve, où ils participaient à une société communale, mais aussi qu'ils adoptent des nouvelles valeurs qui choquent leurs propres natures.

Le Canada est un des pays les plus avancés du monde en ce qui concerne les droits de l'homme. Le gouvernement et le peuple canadien s'opposent à l'extermination des peuples et des cultures; ils appuient donc les principes de la liberté politique, des droits économiques, de l'égalité légale et de la protection des droits minoritaires. Le Canada était fier de ces principes. C'est en vertu de la protection des droits minoritaires que les Indiens ont signé des traités.

Le gouvernement est obligé de toujours garder ces traités dans la constitution du Canada. Les premiers citoyens du Canada sont les plus importants.

Ce n'est que depuis deux ou trois ans que les Indiens font des progrès réels et que les organismes indiens aident vraiment le peuple indien. Ces activités permettent aux Indiens de reconnaître leur véritable valeur et de restaurer l'identité que la mauvaise application des traités et des droits a presque détruite. En tant qu'Indiens ils savent qu'aucune nation ne peut assimiler d'autres cultures. Elle n'arrive qu'à les dénaturer, les étouffer, ou les éloigner. La preuve de ce fait se trouve dans l'histoire des grands pays du monde—les États-Unis, la Russie et le Canada—et cette preuve écrase le peuple indien.

Depuis deux ans, la Fédération des Indiens de la Saskatchewan essaie de rétablir la nation indienne. Face à cette tâche critique, la Fédération s'est montrée consciente des problèmes de l'être humain. On ne cherche pas à rétablir les sociétés nomades et la vie de tribu; cette manière de vie a disparu. On essaie plutôt de permettre à tout Indien d'exprimer sa propre identité, sans perte de privilèges; on essaie de lui faire comprendre que tous les aspects de la culture indienne sont essentiels au bien-être de tous les Indiens. Il faut préserver les dons de la culture indienne.

Il faut protéger les droits que les traités ont donné aux Indiens. La Constitution doit protéger les terres des Indiens, leurs droits à l'éducation et soins médicaux, leurs

[Text]

command protection in the Canadian Constitution are education, medical attention, protection of Indian lands, hunting rights and fishing rights, or any right appertaining thereto.

First, it must be pointed out that these treaties must be clearly interpreted and administered. Consideration must be given to the intention and meaning intended at the time of their signing before being translated into present day language and meaning.

Education:

The Queen shall provide you with schools and school masters.

Dependent upon education and its incentive in the socio-economic future of the Indians that they may develop in constructive orderly progress, is a stipulation that is the very base of the Indians' future to regain identity and dignity.

The Ear of the Queen's Government will always be open to hear the complaint of Her Indian people, and She will deal with Her servants that do not do their duty in a proper manner.

This promise provides for the Indian people that the government as a whole, regardless of political philosophy, must see that the terms of these treaties are carried out in exactness.

The Medicine Chest shall be kept at the house of each Indian agent in case of sickness among you.

Judicial interpretation by the Exchequer Court of Canada has clarified this promise in the treaties to mean—in the petitions of George Dreaver et al v. His Majesty the King dated April 10, 1935, The Honourable Mr. Justice Angers, on page 19 of the judgement—

As I have previously pointed out, the treaty stipulates that a medicine chest shall be kept at the house of each Indian agent for the use and the benefit of Indians at the direction of the agent. This in my opinion means that the Indians were to be provided with all medicines, drugs, or medical care which they might need, entirely free of charge.

Lands:

Your Great Mother, therefore, will lay aside for you lots of land to be used by you and your children forever. She will not allow the white man to intrude upon these lots, there shall be no Indian who has not a place that he can call his home.

This stipulation is self-explanatory.

Fishing and Hunting Rights:

Provision stipulates in the treaties that the livelihood of Indians by fishing, hunting and trapping are not taken away and therefore are not subject to government regulation and interference.

Finally, the Federation of Saskatchewan Indians maintains that the treaties encompass the Indian population of Canada because of the statement of Lieutenant-Governor Alexander Morris:

We can give you nothing more than we gave them.

[Interpretation]

droits de pêche et de chasse et tous les autres droits qui touchent à ces domaines.

Au premier abord, je signale qu'il faut interpréter précisément ces traités et les mettre en œuvre rigoureusement. Avant de les rendre en termes modernes, il faut préciser les intentions et le sens de l'original.

L'éducation:

La Reine s'assurera que vous disposerez des écoles et des professeurs.

Il faut favoriser l'éducation pour assurer que les Indiens se développeront dans le domaine socio-économique. Cette stipulation fera la base de leur identité et de leur dignité.

Le gouvernement du Canada écoutera toujours les plaintes des Indiens et fera justice aux fonctionnaires qui ne font pas leurs devoirs.

Selon cette promesse, tout parti au pouvoir doit s'assurer que l'on exécute les conditions des traités avec exactitude.

Chaque officier affecté aux affaires indiennes aura chez lui un coffre à médicaments en cas de maladie

L'interprétation juridique de cette promesse, faite par la Cour de l'Échiquier du Canada, est citée dans la requête de M. George Dreaver et Sa Majesté le Roi, du 10 avril, 1935; à la page 19, le juge Angers déclare:

Comme j'ai déjà signalé, le traité stipule que chaque officier affecté aux affaires indiennes aura chez lui un coffre à médicaments, et qu'il sera chargé de l'emploi des médicaments. Selon moi, ça veut dire que nous devons fournir, gratis, aux Indiens tous les médicaments et toutes les drogues dont ils ont besoin, et que nous devons assurer les besoins des soins médicaux.

Les terres:

La Reine assurera que vous, ainsi que vos enfants, aurez toujours beaucoup de terre. Elle ne permettra pas aux Blancs d'empiéter sur ces terres, et tout Indien aura son propre chez-soi.

Cette stipulation s'explique d'elle-même.

Droits de pêche et de chasse:

Les dispositions du traité stipulent que la pêche, la chasse constituent les moyens de vie des Indiens, et ces activités ne seront donc sujets ni aux lois ni à l'intervention du gouvernement.

Enfin, la Fédération des Indiens de la Saskatchewan maintient que les traités touchent toutes les populations indiennes du Canada, étant donné la déclaration du lieutenant gouverneur Alexander Morris:

«Nous ne pouvons vous donner rien de plus que nous leur avons donné.»

Nous estimons, par conséquent, que le Comité du Sénat, en collaboration, avec la Chambre, assurera que le Parlement réaffirmera son intention d'appliquer les conditions des traités indiens. Il faut que le Canada permette au peuple indien de choisir sa propre voie et de régler sa propre destinée en vertu des droits accordés dans les

[Texte]

We do, therefore, believe this honourable Committee of the Senate and of the House of Commons will work so that parliament will reaffirm its intent to carry out the terms of treaty agreements with the Indians of Canada. Canada must permit her Indian people to choose their path and form their own destiny under the rights that were agreed upon at the signing of these treaties. This reaffirmation can only be made by the embodiment of the treaties of Canada between the Crown and the Indians in the Canadian Constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Gordon. The first questioner will be the Honourable Walter Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Mr. chairman, I would like, first of all before I ask a question, to indicate to Mr. Gordon that we have had several briefs during the meetings held by this Committee which have been received from Indians and many of the points raised are similar to those that have been raised by Mr. Gordon tonight. I would like to ask him if there is consultation between the Saskatchewan Brotherhood and the National Indian Brotherhood on matters pertaining to the Constitution as they effect the Indian population of Canada. Is there a national viewpoint developing or is each provincial group working on its own?

Mr. Gordon: The National Indian Brotherhood is a unique organization. Each of the provinces is represented within the National Indian Brotherhood. Each of the provinces is responsible for the people they represent in their respective provinces. There is a co-ordination between the provinces through the National Indian Brotherhood and there is unity stronger than ever coming to the Indian people.

• 2200

Mr. Dinsdale: There is consultation on briefs of this kind so that there is a common viewpoint that is being expressed?

Mr. Gordon: Yes, there is communication.

Mr. Dinsdale: I noticed you use the phrase "Indian Nation". Are you using this in terms of the use that is made by the Six Nations or is this—what exactly is the meaning of that phrase "Indian Nation"?

Mr. Gordon: Because of the Treaty, the responsibilities that both the government and the Indian people have make them two nations in the eyes of the Indian people. Therefore, the Indian people consider themselves a nation. Because the Treaties are unique, they give right to sovereignty to the Indian people within their own domain, Indian reserves.

Mr. Dinsdale: Now, there is an examination of treaties under way. A Claim Commissioner has been appointed by the government to deal with claims as they are outlined in the various treaties. Does the Saskatchewan brotherhood feel that this Claims Commissioner is an adequate way to deal with a long-standing problem of unresolved settlement of claims under treaties?

Mr. Gordon: The Federation of Saskatchewan Indians and the National Indian Brotherhood have no right to tell

[Interprétation]

traités. La réaffirmation ne peut être faite qu'en incorporant les traités indiens dans la constitution du Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Gordon. Le premier questionneur sera l'honorable Walter Dinsdale.

M. Dinsdale: Monsieur le président, je voudrais tout d'abord signaler à M. Gordon que nous avons écouté, au cours des réunions du Comité, plusieurs mémoires rédigés par des Indiens, et ils ont soulevés bien des points que M. Gordon a soulevé ce soir. Je voudrais lui demander si la *Saskatchewan Brotherhood* et la *National Indian Brotherhood* se consultent sur des questions constitutionnelles qui touchent les Indiens du Canada. Est-ce qu'il y a un point de vue national ou est-ce que chaque cour provinciale travaille séparément?

M. Gordon: La *National Indian Brotherhood* est une association unique. Chacune des provinces y est représentée. Chacune des provinces parle au nom des gens qu'elle représente. La *National Indian Brotherhood* sert de lien entre les provinces. L'unité des peuples indiens va en augmentant.

M. Dinsdale: Y a-t-il eu des consultations au sujet de ces mémoires, de sorte qu'un point de vue commun y est exprimé?

M. Gordon: Oui. Il y a communication.

M. Dinsdale: J'ai remarqué que vous aviez parlé de «nation indienne». Est-ce que vous en parlez dans le même sens que le font les Six nations... Qu'entendez-vous exactement par cette phrase «Nation Indienne»?

M. Gordon: Les responsabilités que le gouvernement et les Indiens se partagent, de par le Traité, en ont fait, aux yeux de ceux-ci deux Nations. Les Indiens se considèrent donc comme une de ces nations. Parce que les traités sont uniques, ils donnent le droit de souveraineté aux Indiens dans leurs territoires, les réserves.

M. Dinsdale: Il y a une étude des traités qui se fait actuellement. Un directeur des réclamations indiennes a été nommé par le gouvernement pour s'occuper des réclamations émanant des divers traités. Est-ce que la Fraternité de la Saskatchewan estime que ce commissaire des réclamations indiennes est une façon satisfaisante de résoudre ce problème des réclamations auquel on n'a jamais apporté de solution finale?

M. Gordon: La Fédération des Indiens de la Saskatchewan et la Fraternité des Indiens n'ont pas le droit de dire

[Text]

the government what to do on the government's part, and this is a government appointment, not an Indian appointment. We believe that we have a voice in the kind of appointments that are made with regard to the rights of Indian people.

Mr. Dinsdale: I wonder if perhaps I did not make myself quite clear. Do you feel that the appointment of a Claims Commissioner is adequate to deal with a very complex problem of this kind or do you think that there is some other better solution?

Mr. Gordon: For 100 years the Indian nation has been considered a complexity by the white people and their Government and it truly is not, and I cannot say again or speak for the government and say that we like this appointment or we dislike this appointment. All that I could say now at this time is that the new Chrétien Indian policy brought out on June 26, 1969, I believe it was, the Indian people rejected and rejected all it stood for, along with a commissioner, because the Indian people were not consulted in the new Indian policy and the appointment of a commission.

The joint Chairman (Mr. MacGuigan): What Mr. Dinsdale is asking is what your proposals would be.

Mr. Dinsdale: I was just going to pursue that. Does Mr. Gordon feel that the Indians themselves should have the funds, the wherewithal to investigate the treaties, and are they proceeding along these lines to do just that?

Mr. Gordon: Yes, we are proceeding to investigate and research the claims that may be made, the abrogations that have been made and the bad things that have been done to Indian people.

Mr. Dinsdale: So that the Brotherhood will be making its own representations with respect to treaty claims in due course, I take it.

Mr. Gordon: They will be researching the rights of Indian people.

Mr. Dinsdale: I will pass.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gleave.

Mr. Gleave: What is the policy of the Indians in this province in regard to residential schools? I should tell you before you answer that question of a specific complaint by a resident of an Indian reserve that his children were denied admittance to the residential school. Now, I assume that since they were denied admittance to the residential school, they then found that they had to enter a school in another town, a mixed school. Now, what is your policy in regard to the residential schools? Do you insist or want your people to have access to residential schools on the reserves?

Mr. Gordon: At the present time, we have a cultural centre that is researching this area and there is no way that I could answer that question of what we think and what our policy may be and what it is now. There is no way that I could answer that.

Mr. Gleave: I see. Thank you.

[Interpretation]

au gouvernement ce qu'il faut faire du point de vue gouvernemental. C'est un choix du gouvernement, ce n'est pas le choix des Indiens. Nous estimons que nous avons voix au chapitre à propos des nominations qui se font pour régler les droits des Indiens.

M. Dinsdale: Vous ne m'avez peut-être pas compris, estimez-vous que la nomination d'un commissaire de réclamations suffit pour régler un problème aussi complexe ou croyez-vous qu'il y ait une meilleure solution?

M. Gordon: Depuis 100 ans, la nation indienne a été considérée par les Blancs et leur gouvernement comme étant très complexe, pourtant tel n'est pas le cas. Je ne peux pas parler au nom du gouvernement, ou déclarer que nous approuvons ou n'approuvons pas cette nomination. Tout ce que je puis dire maintenant, c'est que la nouvelle politique de M. Chrétien proclamée le 26 juin 1969 a été rejetée par les Indiens ainsi que la nomination d'un commissaire, parce que les Indiens n'avaient pas été consultés au sujet de la nouvelle politique indienne et la nomination d'un comité.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Dinsdale vous demande quelles sont vos propositions?

M. Dinsdale: J'allais justement poursuivre. Est-ce que M. Gordon estime que les Indiens devraient eux-mêmes avoir les fonds voulus pour examiner la question des traités?

M. Gordon: Oui. Nous examinons les réclamations qu'on pourrait faire valoir, les abrogations qui ont été faites et tout le tort qui a été fait aux Indiens.

M. Dinsdale: Ainsi, la Fraternité fera sa propre étude et sa propre présentation des réclamations.

M. Gordon: Elle fera des recherches sur les droits des Indiens.

M. Dinsdale: ...Aucun commentaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gleave.

M. Gleave: Quelle est la politique des Indiens dans la province concernant les écoles résidentielles? Je tiens à vous dire, avant que vous ne répondiez à cette question, qu'une plainte précise d'un habitant d'une réserve indienne disait qu'on avait refusé l'admission de ses enfants dans cette école résidentielle. Puisque ses enfants n'ont pas été admis à l'école résidentielle, ils ont dû aller à l'école communale dans une autre ville. Quelle est votre politique à propos des écoles résidentielles? Est-ce que vous insistez pour... que vos enfants aillent à ces écoles résidentielles dans les réserves?

M. Gordon: A l'heure actuelle, nous avons un centre culturel qui fait des études sur la question. Les résultats ne seront pas disponibles pour un certain temps, de sorte que je ne peux répondre à cette question, ce que nous en pensons, quelle pourrait être notre politique et ce qu'elle est actuellement. Je ne peux vous répondre.

M. Gleave: Parfait. Merci.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor? Yes, please come forward.

Mr. Martin Zip (Saskatoon): Martin Zip from Saskatoon. I must congratulate you, Mr. Gordon, on your brief. There seems to be one flaw in it, though. Ever since the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism began its proceedings, Canada seems to have been divided into four separate classes. The English is one ethnic group, the French is another ethnic group, the minority ethnic groups and then the Indians. Now, surely if we are talking about a constitution, we must bring to this constitution basic human rights, the fundamental human rights, and I would like to direct this question to you. Could not the Indians be treated or protected under human rights which would protect all the citizens of Canada rather than going by the laws that were made 100 years ago, the treaty laws? It seems kind of ridiculous to be protected by the treaty laws while the rest of the citizens of the country are protected by their own set of laws. Now, I believe you are a human being. I am a human being. Well, let us be treated the same way. How do you feel about that?

Mr. Gordon: I tried to point out to you through this brief that we have not been treated the same way as other human beings in the Dominion of Canada. We just have not been. We have not been given the proper rights. We have treaties and these treaties we say are inviolate. They cannot be broken. They were made by your government and our tribes of Indian people, the last 100 years tell you the story. If we do what you suggest we should do, we will go into another 100 years—well, we will be obliterated.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any others who would like to comment on this?

Mr. Dumont: I have spent the last few years in Africa and I would like to submit that the B.N.A. Act is a very colonial sort of document. It seems to me that it was written by the same type of people who colonized Africa and the rights of the indigenous people were the very last things which were considered when the document was formulated. As one of the people in Africa said—a chap from Mozambique who is presently suffering under Portuguese colonialism—"When the white man came to our country he had the bible and we had the land. Now we have the Bible and he has the land." I think that the bilingual, bicultural aspect of the B.N.A. Act probably neglects the rights—the cultural, the property rights, the language rights—of the indigenous people here and I think that in provinces such as Saskatchewan, where the Indians make up 12 per cent of the population, very special rights of language and property should be granted be placed in the Constitution outside the hands of the whims of parliamentary change. I think that these sorts of rights have to be enshrined in the Constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Prociuk.

Mr. Prociuk: Mr. A. W. Prociuk is the name, Mr. Gordon, I would like to congratulate you on your brief. I could not agree with you more wholeheartedly than I do. I would like to say that I was born and raised five miles away from an Indian reserve and I have always felt that a time would come when the Indian and the white man

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Avez-vous d'autres questions à poser? Oui, veuillez vous avancer, s.v.p.

M. Martin Zip (Saskatoon): Martin Zip de Saskatoon. Je vous félicite pour votre exposé, M. Gordon. Il me semble pourtant qu'il y existe une lacune. Depuis que la Commission du bilinguisme et du biculturalisme existe, le Canada semble divisé en quatre groupes différents. Les Anglais, les Français, les groupes ethniques minoritaires, et les Indiens. Maintenant, en parlant de la Constitution, nous devons aussi y apporter les droits humains fondamentaux et j'aimerais vous poser une question à ce sujet. Est-ce que les Indiens ne pourraient pas être traités ou protégés en fonction des droits fondamentaux intéressant tous les citoyens canadiens, plutôt que par les Lois proclamées il y a une centaine d'années, en fonction des traités? Il me semble un peu ridicule d'être protégé par les lois découlant des traités, alors que le reste des citoyens du pays sont protégés par leurs propres lois. Vous êtes un homme, moi aussi! Qu'on nous traite de la même manière. Qu'en pensez-vous?

M. Gordon: Je cherchais à vous dire par cet exposé que nous n'avons pas été traités comme les autres citoyens du Canada. Nous n'avons pas été traités comme les autres. On ne nous a pas accordé les mêmes droits. Nous avons des traités, ces traités sont inviolables. On ne peut pas les annuler. Ils ont été conclus par vos gouvernements et nos tribus d'Indiens, les cent dernières années vous expliquent ce qui s'est passé. Si nous acceptons vos suggestions, nous nous engageons de nouveau pour 100 autres années: nous disparaîtrons.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres commentaires à ce sujet?

M. Dumont: J'ai passé les dernières années en Afrique, je voudrais vous dire que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est un document très colonialiste. Il me semble qu'il a été rédigé par ceux mêmes qui ont colonisé l'Afrique et les droits des indigènes ont été la dernière chose qu'ils ont considérée lorsque le document a été formulé. Comme l'un des Africains disait—c'était un homme du Mozambique qui souffre du colonialisme portugais—: «Quand les colonialistes sont venus dans notre pays, ils avaient la Bible et nous avions le pays, maintenant ils ont le pays et nous avons la Bible». Je crois qu'en traitant de bilinguisme et de biculturalisme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique oublie les droits de la propriété, les droits linguistiques et les droits culturels de nos Indigènes. Dans une province comme la Saskatchewan où les Indiens représentent les deux tiers de la population, des droits bien précis tenant à la propriété et à la langue devraient être intégrés dans la Constitution et dérogés des caprices de l'évolution parlementaire. Ces choses devraient être sanctionnées par la Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, Monsieur Prociuk.

M. Prociuk: Mon nom est A. W. Prociuk. Monsieur Gordon, je voudrais vous féliciter de votre mémoire. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je tiens à vous dire que j'ai été élevé à 5 milles d'une réserve indienne. J'ai toujours estimé qu'à un moment donné, les Indiens et les Blancs pourraient vivre côte à côte dans le pays, chacun

[Text]

could live in this country side by side, each retaining his own culture but at the same time being equal citizens. Now, in your brief you specifically make mention of the entrenchment of Indian treaties in the new Canadian Constitution. I wonder if this would be a fair question to ask of you. What status do you envisage the Indian to have, assuming that your recommendations are accepted fully? Will it mean the preservation of the Indian reserves and will it mean the continuance of the Department of Indian Affairs and Northern Development in Canada under the new set-up? Just what would be the status of the Indian in our new society?

Mr. Gordon: One hundred years ago the treaties were made to guarantee us life in this society of ours and someone at that time envisaged that the cultures of both the white man and the Indian had to be preserved. We do not envisage a separate country. The reserve is only a small piece of land that is very much over-populated at the present time and there is no hope of survival there for the Indian people.

Education was one of the guarantees that we received, and a home that we could never lose nor anyone could ever take away. That is not much to ask because I think that your society is heading up to those things, the guaranteed income. We do not ask for much. We only ask for our agreements to be embodied within the Constitution, not that as a separate nation we are going to charge tariffs and this sort of thing. No. Just for the preservation of our people and our land. This is not much to ask.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last comment will be by Mr. Warren Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I have a question and a comment. I agree with Mr. Gordon that we should put something in the Constitution that would recognize the right of the Indians, but we are faced with this problem: how do we put it in the Constitution so that it will not do harm to the Indian rather than help him? And I want to put to you some of the dilemmas that we face. On the one hand, there is the suggestion that we recognize the principle that the Indians be treated equally as all other Canadians, and on the other hand, to do that without destroying the Indians' desire to live as a distinctive people. I personally see a dilemma there in our search for a formula so that we can provide for equality and also provide for the type of life that the Indians want to live.

There is also another dilemma in the desire to want to give the Indians the things that they ask for in the treaties and at the same time try to avoid some of the paternalism that has taken place over the last 100 years. As I say, I really agree with you that we have to do something in the Constitution to recognize the rights of the Indians with the type of formula that we would put in the Constitution. It is difficult because of the dilemmas that I see and I wish that somebody could help us solve those dilemmas. Personally, I am looking for answers and I sincerely hope that we can, with the help of the Indian Brotherhood, come up with a formula to put in the Constitution to do the things the Indians want and do them well.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would like to add a brief remark. One of the great problems that I think we are faced with is just what arose out of your observations in

[Interpretation]

gardant son propre milieu culturel donné, en étant tous des citoyens à part égale. Dans votre mémoire, vous parlez de la sanction des traités dans la nouvelle Constitution canadienne. Est-ce que je peux vous demander ceci, quel statut envisagez-vous pour les Indiens, à supposer que vos recommandations soient acceptées entièrement? Cela signifie-t-il la préservation des réserves indiennes et le maintien du ministère des Indiens au Canada? Dans ce nouveau cadre, quel serait le statut de l'Indien dans notre nouvelle société?

M. Gordon: Il y a cent ans, les traités ont été signés pour nous garantir l'existence dans notre société. Quelqu'un à ce moment-là envisageait que les milieux culturels des Blancs et des Indiens devaient être sauvegardés. Nous n'envisageons pas un pays séparé. La réserve n'est qu'un petit terrain, une petite superficie très surpeuplée à l'heure actuelle, et qui ne présente aucun espoir de survie pour une nation.

L'instruction et un endroit où l'on pourrait vivre faisaient partie des garanties qu'on nous a données, quelque chose qu'on ne pouvait jamais nous enlever, nous prendre. Ce n'est pas beaucoup demander parce que je pense que votre société se dirige vers des choses comme le revenu garanti. Nous ne demandons pas trop, nous demandons seulement que ces assurances se retrouvent dans la Constitution, pas comme un pays étranger, mais uniquement pour préserver notre peuple et notre terre. On ne demande pas trop.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand. Vous serez le dernier à prendre la parole.

M. Allmand: Monsieur le président, je voudrais poser une question et faire une réflexion. Je suis d'accord avec M. Gordon. Nous devrions insérer une disposition dans la Constitution, reconnaissant les droits des Indiens, mais nous avons ce problème-ci: comment l'insérer dans la Constitution pour que cela ne nuise pas aux Indiens au lieu de les aider. Je vais vous exposer le dilemme dans lequel nous nous trouvons. D'une part nous devons reconnaître en principe le fait que les Indiens soient traités comme tous les autres Canadiens, mais en le faisant sans enlever aux Indiens le désir de vivre comme un peuple, une race distincte. Le problème est de trouver une formule assurant l'égalité, mais également le genre de vie préféré par les Indiens.

Il y a un autre dilemme découlant du désir de donner aux Indiens ce qu'ils demandent en vertu des traités, tout en cherchant à éviter le paternalisme vieux d'une centaine d'années. Je le répète, je suis d'accord avec vous. Nous devons faire quelque chose du point de vue constitutionnel pour reconnaître les droits des Indiens. Mais le genre de formule à faire figurer dans la Constitution est difficile à trouver à cause du dilemme que j'entrevois. Je voudrais que quelqu'un puisse nous aider à résoudre ce dilemme. Personnellement, je cherche des réponses. J'espère que nous pourrons, avec l'aide de la Fraternité indienne, trouver la formule constitutionnelle permettant aux Indiens de faire ce qu'ils veulent, et le faire bien.

M. Hogarth: Monsieur le président, l'un des grands problèmes découle de vos observations dans le Livre blanc. Il se peut, il se peut très bien que le Livre blanc

[Texte]

the White Paper. It may well be that the White Paper is deficient in certain parts. We do not necessarily boast about it but it appears to me to be an unjust criticism to say that the White Paper is all wrong merely because Indian people were not consulted in its compilation. The fact of the matter is that there was ample discussion before that White Paper was formulated with the Indian peoples in Canada. Now, true, not everybody was consulted but there was discussion.

It appears to me also that the native peoples, with the greatest respect, should come up with proposals for the Government of Canada. I have heard, for instance, about your treaties now for 2½ years and I have never seen a comprehensive document presented on behalf of the Indian people detailing the treaties, detailing the injustices, detailing the specifics of what is required. We have heard from Harold Cardinal. We have heard from your people in Saskatchewan and Mr. Courchene in Manitoba and the people from Eastern Canada, but never have we had a comprehensive policy proposed by the Indian people over which we could get into a rapport with them. It appears to me that perhaps it is time to do that. That is all, Mr. Chairman.

Mr. Gordon: These things are being prepared now. People are coming together across the nation but in a matter of two short years, in comparison to 100 years of delinquency, I hardly think it is fair for Indian people to be able to come up with any instant solution within the next six months or within the next year. Research takes an awfully long time, and we will come up with proposals. The Chrétien policy pointed out two things to do away with the rights of Indian people. After 100 years, we just could not take that because we had been under a complete subjugation all those years without voice, and as a final solution, to take the last right and the last hope away from the Indian people I think is no go; but I know that in time we will come up with the necessary things that you are speaking of.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was just about to close this discussion but I will accept these comments from Professor Penna.

Professor Penna: I do not think I have an answer to the question of a formula for the Constitution but one possibility that you may investigate is simply to incorporate into the Constitution something about the history of the Indians in Canada and perhaps thereby you will restore a certain amount of their dignity that was taken away from them. Now, on the question of treating the Indians equally as other Canadians, giving them equal rights, I think that the rights of other Canadians come second to the Indians when you come right down to it because I think we have failed to recognize what is very natural to the Indians: their ability to cope with the environment.

• 2221

For example, not only have we not consulted the Indian on the White Paper—they claim we have not consulted them on the White Paper—but we have not consulted them on such matters as environment. When we go ahead and we plan dam projects, when we flood areas, and things of this sort, has there been any degree of consultation with the Indians on this matter?

[Interprétation]

représente bien des lacunes à certains endroits. Nous ne nous en vantons pas, mais il me semble qu'il est injuste de prétendre que le Livre blanc est complètement erroné simplement parce qu'on n'a pas consulté les Indiens avant de le rédiger. En fait, il y a eu de nombreuses discussions avant la rédaction de ce Livre blanc. Il est peut-être vrai que tous les Indiens n'ont pas été consultés individuellement, mais il y a eu des consultations.

Il me semble aussi que les Indiens en toute déférence, devraient proposer quelque chose au gouvernement canadien. J'ai entendu parler de vos traités pendant deux ans et demi, je n'ai jamais vu un document complet présenté au nom des Indiens, détaillant les traités, donnant un aperçu détaillé des injustices et de ce qui s'impose pour y remédier. Nous avons entendu les propos de M. Cardinal, de votre peuple de Saskatchewan, de M. Courchesne du Manitoba, des Indiens de l'Est, mais jamais un programme détaillé et complet nous a été présenté par les Indiens qui nous permette d'entrer en contact avec eux. Il me semble que c'est peut-être le temps de le faire. C'est tout, monsieur le président.

M. Gordon: On prépare ces choses maintenant. Les Indiens s'unissent dans le pays, mais en deux ans, en comparaison à 100 ans de malveillance, il n'est pas juste de demander que les Indiens arrivent à une solution précise en six mois ou une année. Il faut beaucoup de temps pour faire les recherches, mais nous présenterons des propositions. La politique de M. Chrétien faisait ressortir deux choses afin d'abolir les droits des Indiens. Après cent ans, nous ne pouvions pas l'accepter, parce que nous avons été subjugués totalement pendant tout ce temps sans avoir une voix pour nous exprimer. Et à titre de solution définitive de nous enlever le dernier droit, le dernier espoir, ça ne va pas. Mais je sais que nous arriverons en temps voulu à mettre au point les projets dont vous parlez.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'allais mettre fin à cette discussion, mais je vais accorder la parole à monsieur Penna.

M. Penna: Je n'ai pas de solution au problème de la formule de la Constitution, mais ce que vous pourriez envisager c'est incorporer dans la Constitution les grandes lignes de l'histoire des Indiens, pour restorer une certaine partie de la dignité qu'on leur a enlevée. À propos de la question du traitement égal des Indiens et du reste de la population, en leur donnant les mêmes droits, je pense que les droits des autres, des non-Canadiens, est une chose secondaire pour les Indiens. Comme nous n'avons pas tenu compte de quelque chose qui serait naturel pour les Indiens, la possibilité de tirer partie de leur milieu.

Par exemple, non seulement n'avons-nous pas consulté les Indiens sur le Livre blanc mais ils prétendent que nous ne les avons pas consultés sur des questions telles que le milieu. Lorsque nous allons de l'avant et prévoyons des aménagements, quand nous submergeons une région pour faire un barrage et autres projets du même genre, a-t-on consulté les Indiens?

[Text]

Actually, we should not consult the engineers, it is the Indian who should be consulted on these matters. I think, in this sense, that we come second to their knowledge of the environment. They are in tune with their environment, and they could help us a lot in dealing with the Canadian environment. So I think that it is not a question of an overall policy; it is a question of the recognition of the intrinsic value that the Indians have for Canada as a whole.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not really think we can accept any more comments now on this area, especially from people who have already spoken, because we do have another brief and the time is drawing quite late. But I would like to assure Mr. Gordon that members of the Committee—I know from past exposure to their views on this problem—are very sympathetic both to the difficulties in the Indians drawing up quickly their comprehensive proposals and also very sympathetic to the general situation of the Indians, and I would like to thank him very sincerely for having presented his views to us tonight. Thank you, Mr. Gordon.

While Professor Williams is coming up I would like to acknowledge receipt of a resolution from Mrs. C. M. Jenkin. I am not at all sure that this matter is a constitutional one but it will certainly be brought to the attention of the members of the Committee.

Ladies and gentlemen, we are very pleased to have as our final witness tonight Professor Colwyn Williams, a noted international lawyer who is presently the National President of the United Nations Association. It is a special pleasure for me since Professor Williams is an old friend of mine and I am sure that the Committee will be very interested in what he has to say.

Professor Williams.

Professor D. Colwyn Williams (National President of the United Nations Association): Mr. Chairman, members of the Commission, ladies and gentlemen. I am one of those underpaid law professors that Larry Brown pleaded for earlier tonight but I am not here in that capacity, as your Chairman has pointed out. I am here to make a few points as National President of the United Nations Association.

I do not claim in the presence of this Commission to be a constitutionalist but I hope and trust I am an internationalist, and I think it would be remiss of me to allow this evening to pass without reminding the Commission that there are wider issues than just the issues inside Canada. Canada does not live in a world alone.

The points that I am going to raise tonight, I am going to raise very briefly, because it is our intention to prepare and submit a brief to you, Mr. Chairman, in Ottawa, in the next two or three months.

The British North America Act was drafted before really the concept of treaty-making for Canada was considered important and, as everyone knows, the only provision really in the BNA Act is Section 132 concerned with empire treaties, when Canada was no more or no less than a colony. The wealth of Canada, if you like, as an independent nation, can be dated somewhere between the Treaty of Versailles—the signatory of Canada at Versailles—and possibly the first independent treaty made by Canada, the Halibut Fisheries Convention. Pos-

[Interpretation]

De fait, nous ne devrions pas consulter les ingénieurs, c'est l'Indien qui devrait être consulté. Dans ce sens, nous connaissons moins bien qu'eux le milieu. Ils le connaissent et peuvent nous aider à résoudre cette question de milieu. Donc, ce n'est pas une question de politique générale; c'est une question de reconnaissance de la valeur intrinsèque des Indiens pour le pays entier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne pense vraiment pas que nous puissions accepter plus d'interpellations sur le sujet, surtout de ceux qui ont déjà pris la parole, car nous avons un autre mémoire à entendre et il est tard. Je tiens à assurer M. Gordon que les membres du Comité—je connais déjà leurs opinions entendues sur le même sujet—comprennent les problèmes des Indiens. Je vous remercie donc de votre mémoire. Merci, monsieur Gordon.

Avant que monsieur le professeur Williams prenne la parole, je veux accuser réception d'une résolution de Madame C. M. Jenkins. Je ne suis pas certain si c'est une question qui concerne la constitution, mais elle sera certainement portée à la connaissance des membres du Comité.

Mesdames et messieurs, nous sommes très heureux d'avoir comme dernier témoin ce soir le professeur Colwyn Williams, juriste bien connu, actuellement président national de l'Association des Nations Unies. Je me réjouis particulièrement car le professeur Williams est un vieil ami à moi, et je suis sûr que le Comité l'écouterait avec grand intérêt. Professeur Williams.

M. D. Colwyn Williams (président national de l'Association des Nations Unies): Monsieur le président, membres du Comité, mesdames et messieurs. Je suis un de ces juristes mal payés que Larry Brown a défendus plus tôt ce soir, mais je ne suis pas ici à ce titre ce soir. Comme votre président l'a indiqué, je suis ici pour faire ressortir quelques points importants à titre de président national de l'Association des Nations Unies. Je ne prétends pas être un spécialiste de la question constitutionnelle mais j'espère que l'on me considérera comme un internationaliste, et je crois que je ferais preuve de négligence si je ne rappelais pas au Comité ce soir qu'il y a des questions plus importantes que celles qui concernent uniquement le Canada. Le Canada ne vit pas dans un monde isolé.

Les questions que je vais soulever ce soir seront traitées brièvement car nous avons l'intention de préparer et de vous présenter un mémoire, à Ottawa, d'ici deux ou trois mois.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été rédigé avant qu'on ne considère comme importante, la notion de la rédaction de traités pour le Canada et, comme chacun le sait, la seule disposition de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est l'article 132 se rapportant aux traités avec l'Empire lorsque le Canada n'était rien de plus ou de moins qu'une colonie. La richesse du Canada, si vous voulez, comme pays indépendant, peut se situer quelque part entre le Traité de Versailles—les signataires du Canada à Versailles—ou peut-être le premier traité indépendant fait par le Canada, la Convention sur

[Texte]

simble you can argue that it was not until 1931 that it was clearly recognized that Canada had an international identity.

The point I am making is that it is only for 30 or 40 years that Canada really has played a role in the wider world. During the early days of this international role of Canada, we have seen a fascinating interpretation of the BNA Act by the courts, right up to the Privy Council, basically turning on the property and civil rights provisions of the provinces of this country.

I am not here tonight to discuss the legal decisions of the past. It is clear to me, as an internationalist, that all is not well with the treaty powers now possessed by Canada. I am reminded that Lord Atkin said something along the lines that treaty-making cannot increase the power of the federal government. He pointed out that the powers of Section 91 and 92 are paramount and cannot be altered just because we have a treaty.

I would suggest, Mr. Chairman, that if and when we draft a new BNA Act—and I believe to some extent we will have to have some very new provisions in such an act—we should have some definite provision giving the federal power certain rights, rights which may delegate if you wish from the provincial rights that now exist under the BNA Act. That is one possibility.

The second possibility is that the new Constitution shall contain a provision giving any province the right to opt out of a treaty. Now, I must explain that carefully, because if any province did opt out of a treaty, that would block ratification. I would rather that that provision existed—the opting-out; and by opting out, blocking ratification—than the present situation which really means that every province has got to say “Yes” and do something about it. I think if we have to stay basically within Sections 91 and 92, that I would ask that there be a situation for an opting out rather than a situation where all must now say “Yes.”

If these proposals are not satisfactory, then I would suggest that we create mechanism or we develop mechanism for an annual or a bi-annual—every two years—conference of federal and provincial ministers, premiers, and that it be a duty of such a conference every year or every two years to seek agreement on total ratification of an international treaty. I think this should be something that the various authorities could be challenged on if they do not do this.

I have just thrown forward, Mr. Chairman, two or three ideas which I hope that my association will develop in detail in its brief.

We claim, as Canadians, to be better than the average internationalists and I believe, as a New Canadian, that we may well have the right to claim that we are better than average internationalists. But our present Constitution hampers our full acceptance and ratification of treaties. The BNA Act, in my opinion as an internationalist is a limping and frustrating constitution if we are looking out into the greater world. We have had to devise various means—I will not go into them tonight because it would take time and they are technical—to get round some of the problems in getting ratification of treaties and avoiding some of the difficulties of Sections 91 and 92.

I believe that, since we are now looking at a constitution, since we are now looking at something that can be

[Interprétation]

la pêche du fétan. On peut prétendre que ce n'est pas avant 1931 qu'on a clairement reconnu que le Canada avait une identité sur le plan international.

Ce que je veux dire c'est que c'est depuis seulement 30 ou 40 ans que le Canada joue un rôle dans le monde. Au cours des premiers jours durant lesquels le Canada a joué un rôle international, nous avons assisté à d'intéressantes interprétations de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par les tribunaux et par le Conseil privé, concernant tout spécialement les dispositions sur la propriété et les droits civils dans les provinces de ce pays.

Je ne suis pas ici ce soir pour parler des décisions juridiques prises dans le passé. Il est évident, pour moi, à titre d'internationaliste que tout n'est pas très clair en ce qui concerne les pouvoirs qu'a le Canada, actuellement dans la question des traités. Je me rappelle que Lord Atkin disait que la conclusion de traités ne peut pas augmenter le pouvoir du gouvernement fédéral. Il disait que les pouvoirs prévus par les articles 91 et 92 sont de la plus haute importance et ne peuvent être modifiés uniquement par la présence d'un traité.

Je suggérerais, monsieur le président, que si et quand un nouvel Acte de l'Amérique du Nord britannique sera rédigé—et dans une certaine mesure nous devons avoir de nouvelles dispositions dans cette loi—nous devrions y insérer une clause bien claire, donnant au gouvernement fédéral certains droits qui peuvent découler, si vous voulez, des droits provinciaux qui existent maintenant en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est une possibilité.

La deuxième possibilité c'est qu'une nouvelle constitution contienne une disposition donnant à toutes les provinces le droit de s'abstenir d'un traité. Mais, je dois expliquer cela avec soin car, dans ce cas, si elles s'abstenaient, cela empêcherait la ratification. Je préférerais, néanmoins, que cette clause existe—la question du choix—et, ce faisant, empêche la ratification—plutôt que la situation présente qui demande vraiment que chaque province dise «oui» et agisse après. Je crois que si nous devons nous en tenir aux Articles 91 et 92, je demanderais qu'une clause donne aux provinces la possibilité de dire non plutôt que oui.

Si ces dispositions ne sont pas satisfaisantes, nous devrions alors créer des mécanismes ou les mettre au point pour permettre une conférence annuelle ou bi-annuelle—tous les deux ans—des ministres provinciaux et fédéraux, des premiers ministres, et que cette conférence soit dans l'obligation, chaque année, ou tous les deux ans, d'essayer d'obtenir l'accord sur la ratification totale d'un traité international. Je crois que voici quelque chose que les différentes autorités devraient faire.

J'ai simplement lancé monsieur le président, deux ou trois idées et j'espère que mon Association les expliquera en détail dans son exposé.

Comme Canadiens nous prétendons être meilleurs que la plupart des internationalistes et je crois qu'à titre de Nouveaux Canadiens, nous avons peut-être bien le droit d'être meilleurs que la moyenne des internationalistes. Mais notre constitution actuelle empêche l'acceptation totale et la ratification totale des traités.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique à mon opinion d'internationaliste, est une constitution boiteuse et décevante en ce qu'il a trait au monde dans lequel nous vivons. Nous avons dû mettre au point différents

[Text]

called new or that may be new, we have a chance to create a constitution for an independent Canada, not some country that has been living with a constitution granted by a colonial power 100 years ago. It is no hackneyed phrase now that our world is a global village. I cannot believe that if we live in a global village, that we have no—in the constitutional sense—ask each householder for consent to operate and discharge our international obligations as we now have to do under Sections 91 and 92.

My last two points I will just make as points of one sentence each. The Government of Canada has, from time to time, indicated the possibility of handing our defence forces over to the United Nations. Does the present BNA Act permit this? I do not think so. Does the present BNA Act permit for the payment of these forces by Canada when they are no longer in Canada, and no longer, in any sense, under the control of Canada. This, I admit, is a debatable point but I would ask that this Commission look at this point, and, as I say, we will try and give you a brief in detail.

There is a possibility, far ahead if you wish, that we may sometime in this country raise a distinct tax for the United Nations. Mr. Chairman, you can say I am very far ahead, but I hope and trust that this Commission is planning a constitution for the year 2000 not for 1971.

Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Professor Williams. Since we are going to have a further chance to discuss this later, we do not need to have a full discussion now, but Mr. Brewin and Mr. Allmand have indicated their interest.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Well, I too agree that it is rather late in the evening and we are getting a fuller account from you and perhaps we will have an opportunity to examine you later. I would like to express my general approval of, and agreement with, the points you have made—but as one member of the Committee.

But there is one thing you said and I wondered how far it was proposed to go. One of your alternatives in the constitution was the provision that a province would have the right to opt out of treaties. I presume that you meant opt out of treaties which affected provincial rights. You would not say that Prince Edward Island could opt out of NATO, desirable as that might be?

Professor Williams: No, you are misunderstanding me. You are perfectly right, Mr. Brewin. All I am trying to get at is that, with regard to a treaty that affects provincial rights, you have an opting-out situation rather than who votes in the affirmative and does something about it.

[Interpretation]

moyens—je ne les énumérerai pas ce soir parce que cela prendrait du temps et ils sont techniques—pour aborder quelques-uns des problèmes concernant la ratification des traités et l'élimination des difficultés des articles 91 et 92.

J'estime que puisque nous étudions maintenant la Constitution et que nous examinons quelque chose qui pourrait être nouveau ou qui pourrait être considéré comme nouveau, nous avons la chance de créer une Constitution pour un Canada indépendant et non pas pour un pays qui a vécu dans le cadre d'une Constitution accordée par un pouvoir colonialiste d'il y a cent ans. On sait très bien que le monde est maintenant un immense village. Je ne peux pas penser que si nous vivons dans un village à l'échelle mondiale, nous devons—sur le plan constitutionnel—demander à chacun des habitants la permission d'agir et de s'acquitter de nos obligations constitutionnelles comme nous devons le faire maintenant en vertu des articles 91 et 92.

Les deux derniers points se résument en une phrase pour chacun. Le gouvernement canadien a étudié la possibilité de détacher nos forces armées aux Nations Unies. Est-ce que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique autorise cela? Je ne le crois pas. Est-ce que cet Acte permet que ces troupes soient payées par le Canada quand elles ne sont plus au Canada et ne sont plus, à toute fin pratique, sous le contrôle du Canada. Ceci, je l'admets, est une question prêtant à controverse, mais je voudrais que la Commission examine la question, et, comme je l'ai dit, nous essayerons de vous transmettre un mémoire détaillé.

Dans un avenir lointain peut-être, nous pourrions prélever un impôt particulier pour les Nations Unies. Monsieur le président, vous pouvez dire que je vois les choses de très loin, mais j'espère et j'ai confiance que cette Commission envisage une constitution pour l'année 2000 et non pas pour 1971.

Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, professeur Williams. Comme nous aurons plus tard la possibilité d'une discussion sur ce sujet, nous n'en parlerons pas longuement maintenant, mais MM. Brewin et Allmand ont manifesté leur intérêt.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Bien qu'il soit un peu tard déjà, et que nous recevrons de vous un compte rendu plus détaillé que nous aurons peut-être la possibilité d'étudier plus tard, je voudrais exprimer mon accord et mon approbation concernant les questions que vous avez soulevées, mais cela comme un des membres du Comité.

Mais, sur un point, je me demande jusqu'où on se propose d'aller. Une des alternatives dans la Constitution serait la possibilité pour une province de se retirer, en ce qui regarde les traités. Je suppose qu'il s'agissait là de traités touchant les droits des provinces. Vous ne diriez pas que la province de l'Île du Prince-Édouard peut se retirer de l'OTAN, même si cela était souhaitable.

M. Williams: Non, vous ne m'avez pas compris. Vous avez parfaitement raison, monsieur Brewin. Tout ce que je disais c'est que, lorsqu'il s'agit d'un traité qui touche aux droits des provinces, il y a une clause permettant de se retirer plutôt que d'avoir à voter dans l'affirmative et agir après.

[Texte]

Mr. Brewin: I am glad to understand that because I think the way you stated it, it sounded very, very broad and might have affected the sovereign jurisdiction of the Parliament of Canada in matters of defence and external relations that I think should belong to it.

Professor Williams: No, I quite agree. It is just that I want to make sure that we do not have to wait for somebody to take five years, as was wellknown in the German pension plan. The Province of Quebec took a long time to come round to agree.

Mr. Brewin: What you are saying is that many treaties, many international agreements, by their very nature, affect provincial rights and cannot be fully carried out without provincial co-operation. You want machinery that would make that co-operation effective.

Professor Williams: And perhaps the onus being on the provincial provinces to halt the thing going forward rather than that we wait for them to do something about it.

Mr. Brewin: You want some ingenious way to get around Lord Atkin's dictum?

Professor Williams: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Professor Williams, what would you think of the possibility of putting in the Constitution a right whereby the federal government could delegate some of its sovereign powers to the United Nations? You say that we should look forward to the year 2000 and you also say that we are living in a global village. Many people feel today that the United Nations is not as effective as it should be and that to really do the job, let us say in peacekeeping, in the preventing of conflicts, it needs some real power.

The time may come when the nations of the world may agree to give the UN real power but under our present Constitution, I think as you have pointed out in part, the federal government could not really give that power to the United Nations unless it had the right to do it in the Constitution. We have talked about delegation between provinces and federal government each way, but what would you think about a clause which would allow our federal government to delegate some of its powers in military matters, in international affairs, in peacekeeping, to the United Nations?

Professor Williams: I think it would make me one of the happiest New Canadians, and I think it is the only logical step for Canadians to take after what they have done in peacekeeping and other activities through the UN. It is the logical step eventually for Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mrs. Diana Wright has given me advance notice that she wants to speak to this question.

[Interprétation]

M. Brewin: Je suis heureux de votre explication car il m'a semblé que votre interprétation était très, très large, et aurait limité les pouvoirs du Parlement du Canada sur les questions de défense et de relations extérieures, qui, je crois, sont sa responsabilité.

M. Williams: Non, je suis entièrement d'accord. Ce que je voulais dire c'est qu'il soit certain que l'on n'attende pas 5 ans comme pour la question très connue du régime de pens.on. La province de Québec a pris longtemps pour être d'accord.

M. Brewin: Ce que vous voulez dire c'est que beaucoup de traités, de nombreux accords internationaux, par leur essence même, touchent les droits provinciaux et ne peuvent fonctionner qu'avec la coopération provinciale. Vous voulez des rouages qui rendraient cette coopération possible.

M. Williams: Et, peut-être, incomberait-il aux gouvernements provinciaux d'empêcher le projet d'aller de l'avant plutôt que nous ayons à attendre qu'ils fassent quelque chose dans ce sens.

M. Brewin: Vous voulez une façon ingénieuse de vous rapprocher du dicton de Lord Atkin?

Professeur Williams: C'est exact.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Professeur Williams, que penseriez-vous de la possibilité d'insérer dans la présente constitution un droit par lequel le gouvernement fédéral pourrait déléguer certains de ses pouvoirs souverains aux Nations Unies? Vous dites que nous devrions prévenir pour l'an 2000 et vous dites aussi que nous vivons dans un immense village. Plusieurs pensent aujourd'hui que les Nations Unies ne sont pas aussi efficaces qu'elles devraient l'être et que pour accomplir leur tâche pour sauvegarder la paix, pour prévenir les conflits, elles ont besoin d'un pouvoir authentique.

Le jour viendra peut-être où les nations du monde seront toutes d'accord pour léguer aux Nations Unies ce pouvoir authentique. Mais je voudrais simplement signaler qu'en ce qui concerne la Constitution telle qu'elle est rédigée présentement le gouvernement fédéral ne pourrait pas donner ce pouvoir aux Nations Unies si la Constitution ne le lui donnait pas. Nous avons parlé des délégations entre les provinces et le gouvernement fédéral de chaque façon mais que penseriez-vous de la possibilité pour le gouvernement fédéral de déléguer une partie de ses pouvoirs en affaires militaires, en affaires internationales, en matière de sauvegarde de la paix, aux Nations Unies?

M. Williams: Je pense que cela ferait de moi l'un des plus heureux des Néo-Canadiens, et je pense que voilà la seule démarche sensée que les Canadiens puissent faire après ce qu'ils ont fait pour sauvegarder la paix, sans oublier leurs autres activités via les Nations Unies. C'est ce qu'ils pourraient faire de mieux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Madame Diana Wright m'a prévenu qu'elle voudrait commenter cette question.

[Text]

Mrs. Diana Wright: Yes, Mr. Chairman. First of all I would say, regarding that last remark of Colwyn Williams, that it makes me very happy to even consider that this is being brought up because, on the part of world federalists of which I am a member, one of the points in a brief which is being presented later in Ottawa is just that: to provide for defence activity by Canada and for Canada through the United Nations. So this would be a very happy point.

Then, secondly, to recognize Canada's need for and obligation to international and world institutions in addition to the provincial and federal. This again Professor Williams brought up. But the point I personally would like to bring up is that while we have talked of the national defence, in my opinion the most insidious threat to our survival today is the pollution of our environment. Therefore my question is, does the federal government have power to make regulations to deal effectively with pollution and furthermore, if there are international regulations on pollution, have we the power to go along with them?

That is all I have to say. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you want to answer that?

Professor Williams: Mr. Chairman, you can answer that. You are a constitutionalist.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, I think that I am quite prepared to attempt an answer but I think the fairest answer would be to say that this is a controversial question among constitutionalists. There are those who maintain quite strongly that the provinces have all of the power in this area and there are others who maintain just as strongly that the federal government has very great reserve powers which it can use.

I think this is one of the things that the Committee will have to address itself to, and no off-the-cuff answer by the Chairman or any other member is going to solve the problem. We will take this question as our introduction to a very vast problem. Thank you.

Mrs. Wright: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Forsey?

Senator Forsey: Mr. Chairman, may I make a comment on Professor Williams's presentation which I found very interesting, I need hardly say, and very important. I am looking forward to the brief which his association will put in.

I was sorry to see him give any compliments to one of the hardest fairytale about the Canadian Constitution, that it was drafted by a colonial power. It was not drafted by a colonial power, it was drafted by the delegates of the British North American colonies, and there were two things that the British Government had any part in.

One was that it provided the technical services of the Colonial Office legal draftsmen who were not quite as clever, I think, as they thought there were—a purely technical matter. The only substantive provision of the British North America Act that owes anything whatso-

[Interpretation]

Mrs. Diana Wright: Tout d'abord les quelques remarques de M. Williams me plaisent énormément. Je suis heureuse de voir soulever cette question. De la part des fédéralistes mondiaux, dont je suis membre, l'un des points d'un mémoire qui sera prochainement au fédéral, se rapporte précisément à ceci, à savoir, encourager une activité de défense par le Canada et pour le Canada à travers les Nations Unies. Ceci serait un heureux avènement.

En second lieu, ne faudrait-il pas reconnaître le besoin du Canada et son obligation vis-à-vis les institutions internationales et mondiales en plus des institutions provinciales et fédérales. Le professeur Williams en a d'ailleurs parlé. Mais ce sur quoi je voudrais insister plus spécialement, c'est que pendant que nous parlons de la défense nationale, il reste que le danger le plus grand pour la survie aujourd'hui, c'est la pollution de notre entourage. Donc, je pose la question.

Le gouvernement fédéral a-t-il le pouvoir de faire des règlements permettant de s'occuper de la pollution et en plus, s'il y a des règlements internationaux sur la pollution avons-nous le pouvoir d'y adhérer?

C'est tout ce que j'avais à dire. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Williams, désirez-vous répondre à cette question?

M. Williams: Monsieur le président, vous pouvez répondre, vous qui êtes spécialiste.

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord, je puis essayer. Mais la réponse la plus juste c'est, je crois, de dire que nous nous trouvons en face d'un point controversé parmi les spécialistes. Il y en a qui prétendent que les provinces ont tous les pouvoirs dans ce domaine et d'autres qui prétendent aussi fermement que c'est le gouvernement fédéral qui a le pouvoir et qu'il peut s'en servir.

C'est une question que le Comité devra étudier et aucune réponse gratuite du président ou des membres ne pourra résoudre la question. Elle nous servira d'entrée en matière dans la discussion d'un très vaste problème. Merci.

Madame Wright: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur Forsey.

Sénateur Forsey: M. le président, permettez-moi d'offrir un commentaire à la présentation de M. Williams qui fut d'ailleurs très intéressante et il va sans dire des plus importantes. J'ai hâte de lire le mémoire que son association émettra.

Je fus peiné de l'entendre complimenter ce que j'appellerais un conte de fée en ce qui a trait à la constitution canadienne, à savoir qu'elle fut rédigée par une puissance coloniale. Elle ne fut pas rédigée par une puissance coloniale mais bien par les délégués des colonies britanniques nord-américaines, et c'est seulement dans deux choses que le gouvernement britannique a eu une part. L'une était de fournir les services techniques des rédacteurs légaux du Bureau colonial, qui d'ailleurs étaient moins brillants qu'ils ne le croyaient. Les seuls points importants de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique qui a subi en quelque sorte l'influence du gouvernement bri-

[Texte]

ever to the influence of the British Government are the Sections dealing with appointment of extra senators, Sections 26 to 28.

There was originally no proposal by the British North American delegates for any means of overcoming a deadlock between the two Houses. The British Government was very much exercised over this and said there ought to be something in there, and the British North American delegates jibbed markedly. The British Government said, Why do you not put this in? And the British North American delegates said, No, we will not. So the British Government said, Well you must put something in because you will get yourselves in a terrible mess otherwise. So then the British North American delegates worked out the present Sections 26 to 28, if I remember correctly the numbers, and that was adopted.

The British Government was not altogether happy about it, but that particular thing was put in. It has never been used, incidentally. It is one of the Cheshire cats of the Canadian Constitutions. Nothing remains but the smile. Mr. Mackenzie tried to use the provision in 1873 and 1874 and got turned down like a bedspread, and no other Prime Minister has ever even tried to use it. That is the sole substantive provision in the British North America Act that emanates from anywhere but British North America.

There were not even British delegates present at any of the conferences that drew up the resolutions upon which the British North America Act is based. This nonsense, this rubbish, this pure fairytale, about its having been imposed upon us by a colonial power or any outside power, or having been drafted by an outside power, is something that we ought to give the quitus to right now. It is complete unadulterated balderdash from start to finish.

Professor Williams: Mr. Chairman, might I say this to Senator Forsey, if I may? I accept the fact that the British did not write it but who wrote the minds of the Canadians who took the delegation there?

Senator Forsey: I beg your pardon?

Mr. Hogarth: Who told us what to put in it?

Professor Williams: Right.

Senator Forsey: Who told us what to put in it? Certainly not what John A. Macdonald called over-wrought Englishmen. It was their own work; it was done by the people here; and the fact that some of them spoke English and some of them spoke French does not mean that they simply had the ideas put in their heads by Englishmen or Frenchmen or by anybody else.

While I am at it, there is another fairytale that goes around now that the Fathers of Confederation were a lot of ignoramuses and jackasses and that they were hardly better than a lot of mixed-up kids. Well, all I can say is that anybody who reads their state papers and remains of that opinion after doing so had better get his head examined.

Mr. Allmand: Dr. Forsey, they were thinking as colonials.

[Interprétation]

tannique, sont les sections qui se rapportent à la nomination de sénateurs extra, sections 26 à 28.

A l'origine, il n'y avait aucune proposition par les délégués britanniques nord-américains, pour des moyens de surmonter les impasses entre les deux partis. Ceci inquiéta grandement le gouvernement britannique qui proposa que quelque chose soit fait. Les délégués britanniques nord-américains se cabrèrent fortement contre cette proposition. Le gouvernement britannique de dire: «Pourquoi ne pas inclure cette proposition?» et les délégués de rétorquer: «Non». Le gouvernement britannique d'ajouter: «Sinon, vous vous trouverez en face de grandes difficultés.» Et les délégués ont alors rédigé les articles 26, 27 et 28 qui ont été adoptés.

Le gouvernement britannique ne fut pas pleinement satisfait mais c'était fait. Ce ne fut jamais employé, il n'en reste que l'ombre. M. Mackenzie essaya de l'employer en 1873 et 1874 mais n'y réussit pas et aucun autre Premier Ministre ne s'y intéressa par la suite. Voilà la seule provision importante de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique qui émane d'ailleurs que de l'Amérique du Nord Britannique.

Il n'y avait même pas de délégués britanniques présents aux conférences qui rédigèrent les résolutions sur lesquelles est basé l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Il est donc faux de dire que ces dispositions avaient été imposées par une puissance coloniale ou qu'elles étaient rédigées par une puissance qui nous était étrangère. Nous devons régler ceci à l'instant même. Cela n'a ni rime ni raison du début à la fin.

M. le professeur Williams: Monsieur le président, me permettez-vous de dire un mot au sénateur Forsey, s'il vous plaît? J'accepte le fait que les Anglais ne l'ont pas rédigé mais qui a conditionné les esprits des Canadiens qui siégeaient à cette délégation?

Sénateur Forsey: Pourriez-vous répéter cela?

M. Hogarth: Qui nous a dit quoi écrire dans cette rédaction?

M. le professeur Williams: C'est ça.

Le sénateur Forsey: Qui nous a dit quoi écrire? Certainement pas des hommes que John A. Macdonald a appelé des Anglais surexcités. Ce fut fait par les gens ici, et le fait que certains d'entre eux parlaient l'anglais et d'autres le français ne veut pas du tout dire que les Anglais ou les Français ou d'autres leur ont mis des idées dans la tête.

Tandis que j'y suis, un autre conte de fée circule présentement à savoir que les Pères de la Confédération étaient tous des ignorants et des imbéciles et qu'ils ne valaient pas mieux qu'une bande d'adolescents mêlés. Tout ce que j'ai à dire là-dessus est que quiconque en lisant leurs documents demeure de cet avis, celui-là devrait se faire examiner.

M. Allmand: Docteur Forsey, ils pensaient avec un esprit de colonialisés.

[Text]

Senator Forsey: Oh, rubbish, they were not. There is a long, long statement about how perfectly easy it would have been to break apart from Great Britain completely. I am sure that the British people would have been sorry but there would not have been the faintest objection. We could have done this. It goes on for a whole column of fine print. But there was not one single member of the Conference who even suggested such a thing. The desire to maintain our connection with Great Britain was absolutely unanimous.

• 2243

This motion is pure unadulterated imagination.

But read what John A. Macdonald said instead of basing things on your own unlimited imagination.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You can see that Senator Forsey has as much educational work to do with the Committee as he has with the public. Since he has only recently joined us on the Committee and in Parliament, he will have his hands full over the winter.

I have had a request from Mr. A. W. Prociuk, Q.C. for a very, very brief audience. Since we will have another chance to talk to Professor Williams, at least to his organization, depending on how they decide the brief is to be presented, I would like to thank him very sincerely on our behalf for his presentation.

Professor Williams: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Prociuk has been moved by the spirit of the evening and desires to address us in that spirit.

Mr. A. W. Prociuk Q.C.: Mr. Chairman and members of the Committee I really shudder to open my mouth facing such a battery of constitutionalists around me, including our own Dr. Schmeiser but I feel that I should contribute something to this evening.

Earlier, I said a few words about the revision of our constitution with particular reference to the division of powers between the provinces and the central government. I am not going to repeat that statement again except to state that in my opinion, we as Canadians want one country; one central government and not ten little nations warring within the boundaries of one continent.

The other point that I wanted to make deals with the drafting or revision of the new Constitution and the Official Languages Act. A myth was spread around prior to the enactment of this legislation of the two founding races. This is also brought forward by the B & B Commission and so on. I believe that there is no historical basis for a statement of the two founding races. I believe that this statement and the perpetuation of a statement of this kind will do the greatest disservice to us as Canadian citizens. There are millions of people who do not qualify to state that they are descendants of one or the other of the so-called founding races and, therefore, the obvious conclusion is that they must be second class citizens as René Lévesque once stated on CBC.

Any review of the conferences before 1867 will indicate that the British North America Act was arrived at after considerable hard bargaining on the part of the people

[Interpretation]

Le sénateur Forsey: C'est faux. Il y a un long, très long rapport qui raconte comment cela aurait été facile de se détacher complètement de la Grande-Bretagne. Je suis sûr que les Britanniques auraient été peinés mais il n'y aurait eu aucune objection. Nous aurions pu le faire. Le sujet s'étend sur toute une colonne imprimée très finement. Mais aucun membre de la Conférence n'a jamais suggéré une telle chose. Le désir de maintenir nos rapports avec la Grande-Bretagne était absolument unanime. Il n'y avait pas un seul membre de la conférence qui l'ait même proposé. Le maintien de nos relations avec la Grande-Bretagne était absolument unanime. Cette affirmation est d'une pure fantaisie.

Écoutons ce que disait John A. Macdonald: «Au lieu de fonder les choses sur une imagination débridée».

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous pouvez voir que le sénateur Forsey a un travail d'éducation à accomplir au sein du comité autant qu'auprès du public. Mais comme il vient seulement de se joindre à nous dans ce comité et au Parlement, il a assez de travail pour occuper tout son hiver.

J'ai reçu une requête de M. Prociuk, c.r. qui voudrait se faire entendre très brièvement et comme nous aurons encore l'occasion de parler au professeur Williams ou du moins à son organisme selon la façon dont ils décideront de présenter le mémoire, je voudrais très sincèrement le remercier, au nom du Comité.

M. Williams: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Prociuk, a été remué par le caractère de cette rencontre et est désireux de s'adresser à vous dans cet esprit.

M. Alex William Prociuk, c.r.: Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je tremble à l'idée de m'adresser à un tel bataillon de constitutionnalistes et de parler devant le docteur Schmeiser, mais j'estime que je dois apporter quelque chose à cette soirée.

Tout à l'heure, j'ai dit quelques mots au sujet de la révision de notre Constitution en me référant particulièrement à la division des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement central. Je ne me répéterai pas si ce n'est que pour dire qu'à mon avis, en tant que Canadiens, nous voulons un seul pays, un seul gouvernement central et non point dix petites nations se faisant la guerre à l'intérieur des limites et des frontières d'un continent.

L'autre point dont je voulais traiter se réfère à la rédaction ou à la révision, si vous préférez, de la nouvelle Constitution et je veux parler de la Loi sur les langues officielles.

On a répandu un mythe avant la promulgation de cette loi, celui des deux nations fondatrices, qui a également été repris par la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme. A mon sens, il n'y a aucune base historique vous permettant d'affirmer qu'il y a deux races fondatrices. Je crois que cette affirmation et la perpétuation de sa diffusion nous causera des torts très considérables en tant que citoyens canadiens. Il y a des millions de gens qui n'ont pas les qualités requises (ne remplissent pas les conditions nécessaires pour affirmer qu'ils descendent de l'une ou l'autre de ces prétendues nations fondatrices. Et la conclusion la plus évidente est donc qu'ils doivent

[Texte]

who took part. It was a hard-headed agreement to safeguard certain rights. True, there were two races involved but you can go back to the Treaty of Paris and to the Seven Years' War and you will find that the same situation existed. It was not a case of the two founding races "You are French and I am English. Let us get together to form one great country." It is a case of getting a workable agreement to enable the people to live together.

We would fail terribly at this time in rewriting our constitution if we did not make the mark that Canada, while recognizing the two official languages, is a multicultural nation in its way of life. Consider that 55 per cent of the residents of Saskatchewan are not descendants of the two so-called founding races. What position do we take in the context of our new constitution? I urge this Committee in its recommendations to our government that any revision, amendment, or rewriting of the constitution must include the recognition of the fact that Canada is a multicultural nation so that recognition could be given to people of origins other than French and English. I believe it is most essential that recognition be given in this form, entrenched in the constitution in the interests of human dignity. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Prociuk. This is a matter which has absorbed a great deal of the Committee's interest and attention. I suspect that if this were the first brief this evening, we would spend a very considerable time discussing it. However, at this hour, the fairest thing for everyone to do is to take this as a statement on which we will not have comments now but to assure Mr. Prociuk and others here who may be similarly minded that this is a matter which weighs very heavily on the Committee's mind. I thank you very much, Mr. Prociuk.

I would like to thank all of you for your participation here this evening. The work of a Committee such as this can succeed only if people do come to our meetings and do participate. We are grateful to you for your attendance and participation and we assure you that we are continuing the same process across the rest of Canada. Thank you.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

être des citoyens de seconde zone comme l'a dit un jour René Lévesque à Radio-Canada.

Toutes les révisions des conférences antérieures à 1967 indiquent que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été signé après les débats orageux des participants. C'était un accord rigide en vue de sauvegarder certains droits. Il y avait évidemment deux races en cause mais si vous remontez au traité de Paris et à la guerre de Sept Ans, vous constaterez qu'on faisait face à la même situation. Il ne s'agissait pas de deux nations fondatrices: «Vous êtes Français, nous sommes Anglais, unissons-nous pour former une grande nation.» Il s'agissait de trouver un *gentlemen's agreement*, accord juste permettant aux gens de vivre ensemble sans heurts.

A l'heure actuelle, en rédigeant notre nouvelle Constitution, nous commettrions une erreur grossière si nous ne faisons pas ressortir que le Canada, tout en reconnaissant deux langues officielles, est un pays multiculturel dans sa manière de vivre. Considérant le fait que 55 p. 100 des habitants de la Saskatchewan ne sont pas des ressortissants des deux races fondatrices. Quelle position sera la leur, dans le contexte de notre nouvelle Constitution? J'encourage ce comité à recommander au gouvernement de faire en sorte que toute révision, amendement, ou nouvelle rédaction de la Constitution énonce le principe, reconnaissant le fait que le Canada est une nation multiculturelle afin qu'on puisse tenir compte des ressortissants d'origines autres que française et anglaise. Je crois qu'il est essentiel que cette reconnaissance soit sanctionnée par la Constitution et ce, dans l'intérêt de la dignité humaine. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Prociuk. C'est une question qui a considérablement retenu l'attention et l'intérêt du Comité. Je présume que nous passerions beaucoup de temps à discuter ce mémoire s'il était le premier à nous être présenté ce soir. Cependant, à cette heure, nous ne ferons aucun commentaire. Mais nous tenons à assurer M. Prociuk et ceux qui partagent son idée que c'est une question que nous considérons comme très importante. Je vous remercie beaucoup, monsieur Prociuk. Je voudrais également remercier chacun d'entre vous pour sa présence à cette rencontre.

Le travail d'un Comité comme celui-ci ne peut réussir que si les gens assistent à nos réunions et y participent. Nous remercions les participants et nous vous assurons que nous continuerons notre étude à travers le reste du Canada. Merci.

La séance est ajournée à la demande du président.

APPENDIX "N"

Brief Submitted to the Special Joint Committee (Senate and House of Commons) on the Constitution of Canada, Wednesday, November 18, 1970. Arts Building.

There are many areas of concern in which the Students' Union is becoming increasingly more actively involved in order to bring about responsible change. Some of the problems facing us and other students' unions in Canada can only be met by the Federal Government becoming increasingly involved in post-secondary education. At the present time there is enormous duplication and waste involved in many aspects of post-secondary education which could be eliminated or partially alleviated by having more centralized planning and disbursement of funds.

I therefore propose that post-secondary education become the responsibility of the Federal Government. In order to show this I will have to lay out the problem areas as faced by the Students' Union and our proposed solutions:

1. Financing post-secondary education (i.e. regional disparity)

A. In Saskatchewan (See Brief by Bowler and outline by Primeau showing where Saskatchewan fits in as compared to the rest of Canada).

B. Guaranteed Annual Income.

Lip service is paid in our society to the concept of "Universal Accessibility" to a university education. Ideally this means that all students have a right to an education in whatever field they choose. But is it, in fact the case? As things stand now the state provides all education free of charge for the first twelve years, while responsibility for all training after that is left to the individual. We believe that this is an absurd situation, for today's post-secondary education is not merely a luxury, it is a necessity if large numbers of individuals are to contribute to society in meaningful way.

Due to the current economic situation in Saskatchewan, we believe that a new meaning must be given to our ideal of "Universal Accessibility". We believe that it must come to mean that no student with the necessary academic ability is denied a post-secondary education because of lack of funds. Note, this does not apply to the university alone. There are several other educational institutions in this province. We maintain that lack of funds should prevent no qualified person who wishes to further his education from doing so.

Students have three basic sources from which they can obtain funds for post-secondary education:

1. Student Employment
2. Parental Support
3. Canada Student Loan plan

This summer, the University of Saskatchewan Students' Union, Saskatoon Campus conducted an unemployment survey among its members. The results showed that 84 per cent of all students were looking for jobs. As of March 31, however, only 39.2 per cent were at work.

APPENDICE «N»

Mémoire présenté au Comité spécial mixte (Sénat et Chambre des communes) sur la Constitution du Canada, mercredi, le 18 novembre 1970. Édifice des Arts.

Certains secteurs problèmes suscitent un intérêt accru de la part l'Union des Étudiants et exigent une solution. Certains des problèmes qui nous confrontent ainsi que les autres unions d'étudiants au Canada ne peuvent être résolus que si le gouvernement fédéral s'intéresse plus vivement à l'éducation post-secondaire. Actuellement, plusieurs secteurs de l'éducation post-secondaire présentent un gaspillage et une double-emploi qui pourraient être éliminés ou atténués en partie par une centralisation plus poussée dans le domaine de la planification et dans celui des dépenses.

Je propose, par conséquent, que l'éducation post-secondaire relève de la responsabilité du gouvernement fédéral. C'est pour le démontrer que je dois expliciter les secteurs problèmes qui confrontent l'Union des étudiants et les solutions que nous proposons:

1. Financement de l'éducation post-secondaire (c.-à-d. les disparités régionales)

A. En Saskatchewan (voir le mémoire présenté par M. Bowler et les notes explicatives de M. Primeau qui indiquent quelle est la situation en Saskatchewan comparativement au reste du Canada).

B. Revenu annuel garanti.

Notre société n'ajoute guère foi au principe de «l'accessibilité universelle» à une éducation universitaire. Idéalement, cela signifie que tous les étudiants ont droit à l'éducation dans n'importe quel domaine de leur choix. Mais quel est le choix en fait? Dans la situation actuelle l'état assure l'enseignement gratuit pour les douze premières années alors que la responsabilité pour toute formation subséquente est laissée à l'individu. Nous croyons que c'est là une situation absurde car de nos jours l'éducation post-secondaire n'est pas simplement un luxe, c'est une nécessité si nous voulons qu'un grand nombre d'individus apporte leur contribution à la société.

Du fait de la situation économique qui règne actuellement en Saskatchewan, nous pensons qu'une signification nouvelle doit être attachée à notre idéal de «l'accessibilité universelle». Nous pensons que cela doit signifier qu'aucun étudiant possédant les aptitudes requises ne doit se voir refuser une éducation post-secondaire pour manque d'argent. Il faut souligner que cela ne s'applique pas à l'université uniquement. Il existe plusieurs autres institutions d'éducation dans cette province. Nous soutenons que le manque d'argent ne doit empêcher aucune personne qualifiée de parfaire son éducation si elle le désire.

Les étudiants ont trois principales sources pour obtenir les fonds nécessaires à une éducation post-secondaire:

1. L'emploi des étudiants
2. L'aide des parents
3. Le régime des prêts aux étudiants du Canada

Cet été, l'Union des étudiants de l'Université de la Saskatchewan, le campus de Saskatoon a procédé à une étude sur le chômage parmi ses membres. Les résultats indiquent que 84 p. 100 de tous les étudiants étaient à la recherche d'un emploi. Pourtant, au 31 mars, seulement

Among the men, 44.8 per cent were employed while 54.9 per cent were unemployed. However, among the women, only 31.6 per cent had found employment while 67.1 per cent had not. It is probable that a significant number of students did since find jobs, but even if the total of 20 per cent eventually got work, there is still an appalling 40 per cent (or 4,000 students) who remained unemployed.

Most students dependent on the agrarian economy find themselves in desperate economic straits. This year (and perhaps in future years) they will receive little if any parental support. In all of Canada student unemployment is a perennial problem.

At the same time the ceiling of the Canada Student Loans Plan remains too low, in spite of the 1968 recommendation by the University Board of Governors that it be raised. (The need was recognised by the provincial government at that time.) It should be pointed out too, the Canada Student Loan Plan does not cater to the needs of students attending all post-secondary institutions in the province. In short, financial support for students from the traditional sources is currently unreliable and is not likely to get much better.

Student employment will never be completely solved for several reasons:

1. Perpetual unemployment in the regular labour markets means unskilled students have to compete with experienced, trained, unemployed;
2. The seasonal nature of the students desire for employment;
3. Girls do not have as good a chance for employment and when employed are usually paid less;
4. High school graduates have to compete with regular skilled employed and university students and have only two months in which to work as opposed to university students who have four months;
5. All post-secondary educational institutions' students require summer jobs (or financial aid) in order to finance their education, not just university students.

The question then arises how can we achieve Universal Accessibility, even in our limited definition?

The ideal solution would be to have those students with the need, ability, and desire included under a guaranteed annual income plan. This would have the advantages of streamlining the distribution of aid as well as improving the basis for analysis of need. The Federal Government would have access to income tax returns and in this manner would have a better and more accurate method of finding out what people in fact have the need in order to return to school.

I submit then that any person wishing to further his education above the high school level should be eligible for financing on the basis of need as well as academic ability. The simplest method of doing it and the most

39.2 p. 100 travaillaient. Parmi les hommes, 44.8 p. 100 travaillaient alors que 54.9 p. 100 étaient en chômage. Parmi les femmes toutefois 31.6 p. 100 avaient trouvé du travail alors que 67.1 p. 100 n'en avaient pas. Il est probable qu'un nombre important d'étudiants a trouvé du travail depuis lors mais même si un total de 20 p. 100 à éventuellement trouvé un emploi il n'en reste pas moins qu'un pourcentage impressionnant de 40 p. 100 (soit 4,000 étudiants) est resté sans emploi.

La plupart des étudiants qui dépendent de l'industrie agricole se trouvent dans une situation économique désespérée. Cette année (et peut être au cours des années suivantes) ils ne recevront que très peu d'aide sinon aucune de la part de leurs parents. Dans tout le Canada, le manque de travail pour les étudiants est un problème constant.

En même temps, le plafond du régime de prêts aux étudiants du Canada reste trop bas, malgré la recommandation faite en 1968 par le Bureau des Gouverneurs de l'Université afin qu'il soit relevé. (C'est un besoin que le gouvernement provincial avait reconnu à cette époque.) Il doit être souligné, en outre, que le Régime de prêts aux étudiants ne suffit pas aux besoins des étudiants qui fréquentent toutes les institutions post-secondaires de la province. Bref, l'aide financière pour les étudiants provenant des sources traditionnelles n'est guère sûre pour le moment et on ne peut guère espérer une amélioration à ce sujet.

Le problème de l'emploi des étudiants ne pourra jamais être complètement résolu pour plusieurs raisons:

1. Un chômage chronique sur les marchés réguliers de l'emploi signifie que des étudiants non qualifiés doivent se mesurer avec une main-d'œuvre en chômage expérimentée et qualifiée;
2. La nature saisonnière de l'emploi recherché par les étudiants;
3. Les filles n'ont pas autant de chances d'avoir un emploi et lorsqu'elles le trouvent, le salaire est souvent moindre;
4. Les diplômés d'école secondaire doivent se mesurer avec la main-d'œuvre régulière qualifiée et les étudiants d'université et ils n'ont que deux mois de travail en perspective alors que les étudiants d'université disposent de quatre mois;
5. Tous les étudiants d'institutions d'éducation post-secondaire ont besoin d'emplois d'été (ou d'une aide financière) afin de pouvoir payer leur éducation et non pas seulement les étudiants d'université.

La question se pose alors, comment pouvons-nous en arriver à «l'accessibilité universelle» même dans un sens restreint?

La solution idéale serait de grouper ces étudiants, qui ont les besoins, les aptitudes et la volonté, sous un régime de revenu annuel garanti. Cela aurait l'avantage en même temps de canaliser la distribution de l'aide et aussi d'améliorer le principe fondamental de l'analyse des besoins. Le gouvernement fédéral aurait ainsi accès aux déclarations d'impôt sur le revenu et de cette manière il disposerait d'une méthode meilleure et plus exacte pour découvrir quelles personnes ont besoin d'aide pour retourner aux études.

Je déclare que toute personne désireuse de parfaire son éducation au-dessus du niveau secondaire doit avoir droit à une aide financière d'après ses besoins et selon ses

obvious, as well as the best, is to include students under any guaranteed annual income plan considered by the Federal Government.

C. Funding of Education Institutions.

The spiraling costs of education are soon going to mean that provinces and the government are going to be going bankrupt unless something can be done to provide more efficient ways of funding and administering institutions of post-secondary education. I feel this leads us into the single institution with multipurpose aspects concept of a university or of an institution of higher education. By this I mean that there would be one institution responsible for administration of all of the types of education available in any province or region. This would avoid enormous duplication and waste involved in having many institutions of post-secondary education. Many teaching staff members could serve multipurpose roles in teaching all types of post-secondary education, etc. Also, by having the planning for the location of types of post-secondary institutions handled by the Federal Government or by a central planning agency, there would be less duplication and waste in any given region in Canada thus saving the taxpayers money. In the west we have an example of people recognizing that it does not need to be a particular college or school in each particular province or area. We have a Veterinary Medicine College located in Saskatoon which serves all of the west. There is no particular reason that there need be (other than convenience) the college or particular school in one specific area or profession in each of the provinces or located at each of the campuses or technical schools. By locating a particular specialty in one place and by having the students migrate to the particular area in which they are concerned it would indeed save money and improve the quality of education given out because there would be more money for particular area to spend on capital costs of equipment, buildings, etc. This would be if they were able to concentrate on one or two specific areas of education or training. This would require greater mobility on behalf of the students, but I don't think it that detrimental. However, one must bear in mind that if the student is to live away from home he must in fact pay more than if he is allowed to live at home, although I don't consider this an insurmountable barrier. The greatly accelerated costs of obtaining education mean that some other method must be found to keep the costs down so that we can afford to make education the equal right of all.

D. The Motivational Problems of Students.

At the present time only part of the problem of barriers to post-secondary education lies in the area of financing. The other area lies in motivation. At the present time Canada Manpower is doing little, if anything, to insure that people, when they come out of high school, have some idea of what is waiting at any of the post-secondary institutions. As a consequence we have a high number of drop-outs, we have a high number of flunk-outs, and we have a great number of people who don't

aptitudes académiques. La façon la plus simple d'y parvenir et la plus naturelle et ainsi la meilleure, c'est de grouper les étudiants sous un régime quelconque de revenu annuel garanti sous l'égide du gouvernement fédéral.

C. Financement des institutions d'enseignement.

La montée en flèche des prix dans le domaine de l'éducation signifie que très bientôt les provinces et le gouvernement feront banqueroute à moins que quelque chose ne soit fait pour assurer de meilleurs moyens de financement et d'administration des institutions d'enseignement post-secondaire. Je pense que cela nous conduit vers une institution unique, d'aspects et de fins multiples sur le modèle d'une université ou d'une institution de haut savoir. Je veux dire par là qu'il devrait y avoir une institution responsable pour l'administration de tous les genres d'éducation, disponible dans chaque province ou région. Cela éviterait le double emploi et le gaspillage insensé qui découle de la multiplicité des institutions d'enseignement post-secondaire. Nombre de professeurs du corps enseignant pourraient remplir divers rôles en enseignant tous les aspects d'une éducation post-secondaire, etc. En outre, si le gouvernement fédéral, par l'entremise d'un organisme central de planification prévoit l'emplacement des institutions d'enseignement post-secondaire de tous genres, cela diminuera le double-emploi et le gaspillage dans toutes les régions du Canada et cela permettra ainsi d'épargner les deniers publics.

Dans l'Ouest, par exemple, les gens ont reconnu qu'il n'était pas nécessaire d'avoir un collège ou une école particulière dans chaque province ou région. Nous avons un Collège de médecine vétérinaire situé à Saskatoon qui dessert tout l'Ouest. Il n'y a aucune raison particulière (autre que pratique) qui exige l'établissement d'une école particulière dans une région donnée ou d'une école professionnelle dans chacune des provinces ou dans chaque campus ou école technique. En assignant un endroit pour une spécialité particulière et en déplaçant les étudiants vers le secteur particulier qui les intéresse nous épargnerons vraiment de l'argent et nous améliorerions la qualité de l'éducation donnée du fait que plus d'argent pourrait être consacré dans un domaine particulier, en immobilisations, en équipement, en bâtiments, etc. C'est ce qui pourrait être accompli s'il était possible de se concentrer sur un ou deux secteurs particuliers dans le domaine de l'éducation ou de la formation professionnelle. Cela exigerait une plus grande mobilité de la part des étudiants mais je ne pense pas que cela jouerait à leur détriment. Il faut toutefois penser que si l'étudiant doit vivre loin de chez lui ses dépenses seront plus élevées, même si, à mon avis, cela ne constitue pas une barrière insurmontable. La hausse accélérée des prix de l'éducation signifie qu'il nous faut trouver une autre méthode pour limiter les frais afin de pouvoir mettre l'éducation à la portée de tous.

D. Le problème de la motivation des étudiants.

A l'époque actuelle le financement ne constitue qu'une des barrières à l'éducation post-secondaire. Une autre de ces barrières est la motivation. Actuellement, le ministère de la Main-d'œuvre fait peu ou rien pour s'assurer que les étudiants qui terminent l'école secondaire ont une idée de ce qui les attend dans les diverses institutions post-secondaires. Par conséquent, il y a un grand nombre de déchets scolaires et beaucoup d'étudiants qui ne savent comment s'orienter. Il semblerait normal que les

know where they are going. It would only seem reasonable that any efforts made in areas of high school guidance and counselling would be more than greatly appreciated and worthwhile in terms of decreasing the numbers of drop-outs and flunk-outs and increasing the awareness of people coming out of school, as to what awaits them so that they can be better prepared. This is going to have to become a concern of the Federal Department of Manpower and Immigration.

In order that there is a better program of counselling and guidance available in all of the educational institutions in Canada and in pre post-secondary institutions (i.e. high schools, etc.) The Federal Government is going to have to become increasingly involved in education. To eliminate the brain drain or to alleviate the dropping out from educational institutions requires a well co-ordinated program of guidance and education. This can only become a reality by having the Federal Government concerned in the areas of post-secondary education and in what happens to graduates when they are seeking employment.

E.

We, as students, are also concerned as to the sources of our textbooks. At the present time the majority of our textbooks come from the United States and faculty (or teachers) in Canada do not have much control over what type of text they may use for reference in many instances. The only way this can be alleviated is by fostering the development of a textbook industry in Canada. There only follows that if the Federal Government is concerned in all areas of post-secondary education and it would also take steps to insure that a textbook industry meeting the needs of Canadian students would be developed. The importance of having only American textbooks to utilize in teaching cannot be over-emphasized in countering the development of a Canadian outlook or way of life or culture.

Conclusion

We, as students, are extremely concerned that a person should be able to live out his life utilizing to his best advantages his given intellect and ability while not being penalized for his background or the geographical location of his origin. We want to see a Canada where there are no starving people and none (or fewer) of the social problems we currently have.

Naturally we assume that making education the equal right of all with no regional disparity will lead to a solution of most, if not all of the problems. We urge you to do your utmost to insure that action is taken in the above areas.

Thank you.

D. R. Erickson
President
University of Saskatchewan
Students' Union
Saskatoon, Saskatchewan

efforts faits dans les domaines de l'orientation scolaire au niveau de l'école secondaire permettent de réduire au maximum ces déchets scolaires et permettent également aux étudiants de savoir les différentes carrières qu'ils peuvent entreprendre et, par conséquent, de mieux s'y préparer. Le ministère fédéral de la Main-d'œuvre et de l'Immigration devra s'intéresser à la question.

Afin d'améliorer la qualité du programme d'orientation dans les établissements d'enseignement canadiens pré-universitaires (écoles secondaires, etc.) le gouvernement fédéral devra s'occuper de plus en plus de l'éducation. Il faut un programme bien coordonné d'orientation et d'éducation afin d'éliminer l'exode des cerveaux et de diminuer le nombre d'étudiants qui quittent les établissements scolaires avant d'avoir obtenu leurs diplômes. Cela n'est possible que si le gouvernement fédéral s'occupe de l'éducation post-secondaire de même que des débouchés pour les diplômés.

E.

Les étudiants s'inquiètent également de l'origine de leurs livres scolaires. A l'heure actuelle, la majorité des livres scolaires provient des États-Unis et les professeurs d'université (ou les professeurs d'école secondaire) du Canada ne peuvent souvent avoir aucun contrôle sur le genre de livres qu'ils emploient. La seule solution serait de promouvoir le développement d'une industrie canadienne du livre scolaire. Il s'ensuit que si le gouvernement fédéral s'occupe de l'éducation post-secondaire, il devra également prendre des mesures afin d'assurer l'établissement d'une industrie du manuel scolaire qui réponde aux besoins des étudiants canadiens. Le fait que l'on ne dispose au Canada que de manuels scolaires américains empêche l'épanouissement des cultures propres à notre pays.

Conclusion

Nous estimons, en tant qu'étudiants, que tout le monde devrait pouvoir utiliser de la meilleure façon son intelligence et ses capacités et qu'il ne devrait avoir à souffrir ni de ses origines ni de l'endroit où il est venu au monde. Nous aimerions voir un Canada où personne ne souffre de la faim et où tous les problèmes sociaux qui existent actuellement, ou presque tous, soient résolus.

Nous prétendons que si tous les Canadiens, sans distinction de région, ont un droit égal à l'éducation, la plupart, sinon tous les problèmes, seront résolus. Nous vous prions de faire tout en votre pouvoir afin de vous assurer que l'on a porté remède aux problèmes que nous avons mentionnés ci-dessus.

Nous vous remercions.

D. R. Erickson,
Président de
l'Union des étudiants de
l'Université de Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan

Issue No. 15

Tuesday, November 24, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 15

Le mardi 24 novembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Flynn
Fergusson	Forsey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Fortin
Breau	Gibson
Brewin	Hogarth

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Giguère	Langlois
Grosart	Molgat
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Rock
Marceau	Rowland
McNulty	Whelan
McQuaid	Woolliams—(20).
Osler	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Rowland and Alexander replaced Messrs.
Gleave and MacEwan on November 23, 1970.

Messrs. Fairweather, Woolliams and Asselin replaced
Messrs. Forrestall, Knowles (*Norfolk-Haldimand*)
and Thomas (*Moncton*) on November 24, 1970.

Conformément à l'article 65(4) b) du Règlement

MM. Rowland et Alexander remplacent MM. Gleave
et MacEwan le 23 novembre 1970.

MM. Fairweather, Woolliams et Asselin remplacent
MM. Forrestall, Knowles (*Norfolk-Haldimand*) et
Thomas (*Moncton*) le 24 novembre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, November 24, 1970.

(19)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 4:45 p.m.

Members present:

Representing the Senate: Senators Fergusson, Forsey and Yuzyk—(3).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Breau, Dinsdale, Lachance, Marceau, McQuaid, Osler and Whelan—(9).

The Joint Clerk of the Committee, having brought to the attention of the Members that both Joint Chairmen were unable to attend the meeting, called for a motion to elect an acting Joint Chairman, *pro tem*. Mr. Allmand moved, seconded by the Honourable Senator Fergusson, that the Honourable Senator Forsey, be elected acting Joint Chairman.

The motion having been agreed upon, the Joint Clerk declared the Honourable Senator Forsey elected acting Joint Chairman *pro tem*.

The acting Joint Chairman having thanked the Committee for the honour bestowed on him, the meeting continued, Senator Forsey presiding.

The acting Joint Chairman introduced and welcomed the witness, Professor R. M. Burns, Director, Institute of Inter-Governmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, who made a statement on his brief after which he was questioned.

Upon conclusion of the question period, Professor Burns was thanked by the acting Joint Chairman and excused.

The brief presented by Professor Burns entitled "Comments on Certain Aspects of Constitutional Reform in Canada" not having been read into the record, is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "O")

At 5:23 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Mardi 24 novembre 1970

(19)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes sur la constitution du Canada se réunit à 4:45 de l'après-midi.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et MM. les sénateurs Forsey et Yuzyk—(3).

Représentant la Chambre des Communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Breau, Dinsdale, Lachance, Marceau, McQuaid, Osler et Whelan—(9).

Le Cogreffier du Comité, après avoir informé les députés que les coprésidents ne peuvent assister à la séance, en appelle aux voix dans le but d'élire un coprésident suppléant intérimaire. M. Allmand propose, avec l'appui de l'honorable Sénateur Fergusson, que l'honorable Sénateur Forsey soit élu coprésident suppléant.

La proposition ayant été acceptée, le cogreffier déclare l'honorable Sénateur Forsey coprésident suppléant intérimaire.

Le coprésident suppléant remercie les membres du Comité de l'honneur qu'on lui confère. La séance se poursuit et le Sénateur Forsey occupe le fauteuil.

Le coprésident suppléant présente les témoins et leur souhaite la bienvenue: le Professeur R. M. Burns, Directeur, Institut des relations inter-gouvernementales, Université Queen, Kingston (Ontario). Celui-ci fait une déclaration relative à son mémoire et il répond ensuite aux questions.

A la fin de la période de questions, le coprésident suppléant remercie le Professeur Burns et lui permet de se retirer.

Le mémoire présenté par le Professeur Burns et intitulé «Commentaires sur certains aspects de la réforme constitutionnelle au Canada», n'ayant pas été lu, est imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «O»)

A 5:23 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, November 24, 1970

• 1549

[Text]

The Clerk: Order, please. I have to advise the members that both joint chairman will not be available this afternoon, so may I therefore, have a motion for an Acting Joint Chairman for this afternoon only? You have a motion?

Mr. Allmand: Yes. I would like to move that Senator Forsey act as our chairman this afternoon.

Senator Fergusson: I will second that.

The Clerk: Moved by Mr. Allmand and seconded by Senator Fergusson that Senator Forsey be Acting Chairman this afternoon. Is the motion agreed to?

Some hon. Members: Agreed.

An hon. Member: A very neutral chairman.

Acting Joint Chairman (Senator Forsey): First of all, let me express my thanks to my colleagues for putting the most junior member of the committee in the Chair. I suppose this might be regarded as a concession to—what shall I say—junioriness, if not to youth. But, anyway, here I am. I shall endeavour to conduct myself in a suitable way. I do not know whether I am expected to add anything in French but I shall simply say, "Je vous remercie, mes chers collègues, et j'espère que je mériterai votre confiance cet après-midi."

• 1550

The only witness we have this afternoon is my old friend Professor Burns of Queen's University, whose name is almost if not quite a household word among students of the constitution. If it is not, it certainly ought to be, because his contributions to this subject have been massive, incisive and most valuable. I say that advisedly because I have weighed a good many of them and heard some of them.

He has been kind enough to furnish us with a written copy of his statement, which I hope we have all read. I have. I shall ask Professor Burns, however, either to read the statement or simply to summarize it, speak to it, or do whatever he sees fit, and then of course be prepared for members of the Committee to ask him questions.

Professor R. M. Burns (Director, Institute of Inter-Governmental Relations, Queen's University, Kingston): Senator Forsey, members of the Committee, I am quite willing to do either one. Mr. Chairman, whichever you prefer. Having distributed the statement and if everyone has it I think there would be little point in my reading 18 pages when I can merely speak to it if that is the wish of the Committee.

The Acting Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory to the Committee? As you please then, Professor Burns.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 24 novembre 1970

[Interpretation]

Le greffier: A l'ordre, s'il vous plaît. Je dois informer les députés que les deux présidents conjoints ne seront pas disponibles cet après-midi aussi puis-je avoir une motion pour un président conjoint pour cet après-midi seulement? Vous avez une motion?

M. Allmand: Oui j'aimerais proposer que le sénateur Forsey agisse en tant que notre président cet après-midi.

Le sénateur Fergusson: J'appuierai ce point.

Le greffier: Proposée par M. Allmand et appuyée par le sénateur Fergusson et la motion suivante, à savoir que le sénateur Forsey soit le président en exercice cet après-midi. Est-ce que cette motion est acceptée?

Des voix: Acceptée.

Une voix: Un président très neutre.

Le coprésident suppléant (le sénateur Forsey): Tout d'abord, laissez-moi exprimer mes remerciements à mes collègues pour avoir mis le député le plus récemment arrivé du comité à la présidence. Je suppose que ceci peut être considéré comme une concession à ce que nous appellerons sa jeunesse. Mais de toute manière, je suis ici. Je m'efforcerai de me conduire d'une manière équitable. Je ne sais pas si l'on s'attend à ce que j'ajoute quelque chose en français mais je dirais simplement: «I thank you, my dear colleagues and I hope that I shall deserve your confidence this afternoon».

Le seul témoin que nous avons cet après-midi est mon vieil ami le professeur Burns de l'Université Queens, dont le nom est bien connu parmi les étudiants de la Constitution. S'il ne l'est pas, il devrait certainement l'être, parce qu'il a contribué d'une manière extrêmement utile à ce sujet. Je puis dire cela parce que j'ai étudié beaucoup de ces contributions et j'en ai entendu quelques-unes.

Il a été assez aimable pour nous fournir un exemplaire écrit de sa déclaration, que j'espère nous avons tous lue. Pour ma part je l'ai lue. Je demanderai au professeur Burns toutefois soit de lire la déclaration soit de la résumer tout simplement, de parler dessus, ou de faire ce qui semble convenable, et ensuite naturellement d'être prêt à ce que les membres du Comité lui posent des questions.

Le professeur R. M. Burns (Directeur de l'Institut des relations intergouvernementales, Université de Queen's, Kingston): Monsieur le sénateur Forsey, messieurs les membres du Comité, je suis prêt à faire ce que M. le président préfère. Ayant distribué la déclaration et comme tout le monde la possède, je pense qu'il serait peu utile que je lise les dix-huit pages quand je peux simplement faire des commentaires dessus si cela est le vœu du Comité.

Le coprésident suppléant (le sénateur Forsey): Est-ce que cela convient au Comité? Comme cela vous plaira, monsieur le professeur Burns.

[Texte]

Professor Burns: On that basis, Senator Forsey, I would like to say I am very grateful for the privilege of appearing before this Committee and it is an unexpected bonus to have you as the Chairman today because we are very old friends and I appreciate your remarks. Perhaps it is because we agree so often that they are so favourable. I am very appreciative of the fact that this Committee exists at all because I have written on several occasions of the desirability of involving people other than members of executive governments of the provinces and of Canada in this whole process because I am one of those who does not happen to regard the process of remaking the constitution as necessarily a proper function for executive governments who are elected for limited terms. I think the review being conducted by this Committee makes a very valuable contribution to opening up this whole subject to the public gaze.

Essentially my paper, which you have, attempts to make the following points. First, that the constitutional review process has been somewhat less successful than many of us had hoped, in many ways because it has failed to define clearly enough its fundamental purpose. I think the fundamental purpose has been and is the kind of country that the people of Canada want. I do not think anyone has really even asked the question or attempted to obtain an answer from other than their own minds as to exactly what kind of country this whole process is supposed to be producing.

I grant you this is a very difficult task. It is not an easy one to act out, even though it is an easy one to prescribe, but I think until the boundaries, if you like, of people's views, the limits of their degree of compromise on particular issues are made known to the other members of the dialogue, if I may use that term, there is little chance of success that is going to attend the efforts. The experience so far tends to support this view.

As a starting point, in my own opinion, the British North America Act is a much better document on which to build a new constitution than many people give it credit for. I think its attempt at the division of powers has been really a very successful effort considering the circumstances under which it was developed. I do not think it will require from us nearly as many changes in the constitution of the future as some of us seem to think. As a result of this the British North America Act provides a very substantial and effective base for reconstituting the nature of the Canadian federation. It provides a framework on which we can build which, if it is properly applied, will indicate to us in our examination of the problems that it is really an extraordinary piece of work considering it was first developed 100 years ago.

• 1555

The approach I am attempting to take in this paper is that, as I see it, the fundamental need at the present time is that governments should try to reach agreement on certain matters of basic importance in the distribution of

[Interprétation]

Le professeur Burns: Sur cette base, monsieur le sénateur Forsey, j'aimerais dire que je suis très reconnaissant pour le privilège qui m'a été conféré de comparaître devant ce Comité et c'est pour moi un plaisir considérable de vous avoir comme président aujourd'hui parce que nous sommes de très vieux amis et que j'apprécie vos observations. Peut-être que c'est parce que nous avons été d'accord si souvent ensemble qu'elles sont si favorables. J'apprécie beaucoup le fait que ce Comité existe parce que j'ai écrit à plusieurs reprises qu'il était désirable d'impliquer des gens autres que les membres des gouvernements exécutifs des provinces et du Canada dans tout ce processus parce que je suis un de ceux qui ne considèrent pas le processus de refaire la Constitution comme étant nécessairement un travail propre des gouvernements exécutifs qui sont élus pour des durées limitées. Je pense que la révision opérée par ce Comité constitue une contribution très importante en vue de révéler l'ensemble de ce sujet au public.

Essentiellement, le document que vous avez essayé de présenter les points suivants. Tout d'abord, que le processus de révision constitutionnelle a été un peu moins réussi que beaucoup d'entre nous l'avaient espéré, et cela parce que il n'a pas défini en de nombreux points d'une manière suffisamment claire son but fondamental. Je pense que le but fondamental a été et est la sorte de pays que les Canadiens désirent. Je ne pense pas qu'on ait jamais posé à quelqu'un la question ou qu'on ait essayé d'obtenir une réponse d'une autre personne que de soi-même quant à savoir exactement quelle sorte de pays ce processus global est supposé produire.

Je vous assure que c'est une tâche très difficile. Ce n'est pas une tâche facile à réaliser, même s'il s'agit d'une tâche facile à prescrire mais je pense que jusqu'à ce que les limites des opinions des gens, les limites de leur degré de compromis sur des problèmes particuliers soient communiquées aux autres membres du dialogue, si je puis utiliser ce terme, il y a peu de chance de succès pour couronner l'effort. L'expérience que nous avons jusqu'à présent tente à confirmer cette vue.

Comme point de départ, selon moi, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est un document bien meilleur pour bâtir une nouvelle constitution que beaucoup de gens ne le pensent généralement. Je pense que cette tentative de division des pouvoirs a été vraiment un effort très réussi considérant les circonstances dans lesquelles il a été mis au point. Je ne pense pas que cela demandera de notre part autant de changement dans la constitution de l'avenir que certains d'entre nous semblent le penser. Comme résultat de cela, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique fournit une page très substantielle et efficace pour reconstituer la nature de la Fédération canadienne. Il fournit un cadre dans lequel nous pouvons construire qui, s'il est appliqué comme il faut, nous indiquera dans notre examen des problèmes qu'il est véritablement un outil extraordinaire si on considère qu'il a été mis au point pour la première fois il y a cent ans.

Selon moi, la seule façon de procéder dans cette étude, c'est que les gouvernements en arrivent à une entente sur certaines questions essentiellement importantes dans le domaine de la division des pouvoirs; je crois que des

[Text]

powers; that presumably there are certain things that reasonable men can agree on and on which there is very little dispute as to where they belong and as to which level of government's responsibility they are, and that much time, effort and energy has been wasted or will be wasted if we insist on trying to get agreement on all possible issues that are matters of conflict between the levels of government.

These are very broad areas which are marginal and which differ with the times and with the circumstances in which we are dealing with them. The answers that may be good today are not good tomorrow and for this reason I have a great deal of doubt about the wisdom of introducing unnecessary rigidity into a constitution which is going to have to change with the times.

You may ask quite logically how this can be done, because I think experience has shown that constitutions which are easily and quickly amended are not very successful ones. As I point out in the paper, the Swiss have had some experience with the problems of easily amended constitutions and they have had some very irrelevant details introduced in their situation.

However, the fact is that we do not need to rely purely on constitutional amendment for this purpose. The whole process of modern federalism is not one of constitutional rigidity, it is one of adaptability, if I may use that term, in the sense of adjusting to circumstances and adjusting to the political and social forces of the times as required. Admittedly, this again is not going to be easy. There may be certain difficult aspects from the point of view that it provides a less stable base than many of us would like but, to be perfectly realistic about this, I think we have seen the difficulties of securing agreement from all parts of a very diverse and different sort of country in the various aspects of the problems it faces and for this reason I think we have to accept the fact that the areas of indecision which we face are going to be much more readily met by co-operative methods than by the rigidities of purely legal approaches.

For this reason I suggest in the paper that we must consider the methods of co-operative federalism, to use a widely used term these days and, through the method of agreements and contacts and informal arrangements, develop a structure of federalism which will adapt and be adaptable to changing circumstances and the changing demands of society. Admittedly this is not going to be possible unless we develop a much more effective structure of governmental organization and intergovernmental organization than we have at the present time. I do not attempt to go into this in the paper because, as I mentioned, a rather extensive report has been written on this through the Institute of Inter-Governmental Relations at Queen's and to which I made some contribution.

When time has indicated to us—and there are grey areas of constitutional agreement which have been dealt with through these informal processes or through agreements or contracts or compacts, these sort of contractual adjustments that are possible and available to us and which we have frequently used in the past—that certain of these areas are clearly indicated as properly belonging in one limit of governmental jurisdiction or the other, then I think it is quite possible that steps can be taken to provide a constitutional base for such adjustments. I suggest that the responsibility for recommending what

[Interpretation]

hommes raisonnables peuvent s'entendre sur certains points de juridiction sans qu'il y ait des disputes. On perdra beaucoup de temps et beaucoup d'énergie à vouloir s'entendre sur toutes les questions qui peuvent faire l'objet de controverse.

Il y a bien des points qui diffèrent suivant les circonstances et la conjoncture dans laquelle on les examine. Ce qui peut sembler raisonnable dans le contexte actuel peut ne pas l'être dans un avenir rapproché. Voilà pourquoi il est très important de ne pas faire preuve de trop de rigidité en préparant une constitution qui devra vraisemblablement évoluer en fonction de la situation. A ce propos, vous pouvez vous interroger quant à la marche à suivre parce que l'expérience a démontré que les constitutions qui peuvent être facilement modifiées ne sont pas toujours des réussites. Comme je l'ai expliqué, la Suisse a connu ce problème en insérant certains points très peu pertinents dans sa constitution.

Cependant, il n'est pas nécessaire de s'en tenir uniquement à des amendements constitutionnels. Le fédéralisme moderne s'accorde d'une certaine adaptabilité en ce sens qu'il peut se transformer suivant les circonstances et suivant les forces politiques et sociales de l'époque. Ce ne sera pas facile, je le répète, parce qu'il pourra se présenter certaines difficultés en ce sens que cette situation s'accommode d'un affaiblissement de la base, ce que nous ne sommes pas prêts à accepter. Mais l'expérience a démontré qu'il est difficile d'obtenir l'accord absolu sur les différents aspects des problèmes qui se posent à nous. Il nous faudra convenir que les méthodes coopératives s'adaptent beaucoup mieux aux zones d'indécision auxquelles nous allons faire face qu'une attitude juridique trop ferme.

Voilà pourquoi je suggère dans mon mémoire d'examiner les méthodes de fédéralisme coopératif et d'ériger par des méthodes d'arrangements explicites un fédéralisme qui tiendrait compte de l'évolution et des demandes de la société. Il sera impossible d'en arriver là à moins de mettre au point un appareil administratif et intergouvernemental beaucoup plus souple que celui que nous avons maintenant. Je n'en ai pas fait mention dans mon rapport parce que l'*Institute of Inter-Governmental Relations* de l'Université Queen's a présenté un rapport assez complet à ce sujet et j'ai eu l'occasion d'y participer.

Lorsque l'expérience nous a montré qu'il existe certains domaines d'indécision au sujet de la constitution qui ont fait l'objet d'ententes, de rajustements contractuels dont on peut se servir comme il est arrivé dans le passé, nous pouvons alors agir. Une fois les diverses juridictions reconnues, on peut alors prendre les mesures qui s'imposent pour incorporer ces décisions dans la constitution. La charge de délimiter ces responsabilités constitutionnelles devrait incomber à un organisme consultatif indépendant qui serait responsable devant les différents paliers du gouvernement qui pourraient examiner de façon objective et réfléchie quel domaine de la division des pouvoirs relève d'un gouvernement ou d'un autre jusqu'à ce que les choses se soient raffermies suffisamment pour donner lieu à un amendement constitutionnel.

[Texte]

these particular areas of responsibility should be left to some sort of independent advisory body that is responsible to the various levels of government, which would then be able to consider in an objective and thoughtful fashion, I would hope, just what areas of the division of powers properly belonged in one level of government or the other and which, under the circumstances of the time, could have been considered to have firmed-up sufficiently to be incorporated in the Constitution by means of a formal constitutional amendment.

• 1600

I must admit I come to this sort of approach with some regret and only as, I think, a practical approach to the very difficult situation that I have seen develop. Such informal relationships outside the Constitution would undoubtedly mean that there would be substantial differences in the relationships of the different provinces to the central government in certain areas. However, this is not necessarily a very new situation. We have this at the present time in many areas. We have it formally recognized in the "contracting-out" proposals of 1965 under the Established Programs (Interim Arrangements) Act and I believe that under the proposals I suggest for your consideration here that there would be much less likelihood of this becoming a process which applied really to only one province in Canada and which was not acceptable to the others and that we would, if we adopted this rather informal process of adjustment, be able to have a much more widespread approach applicable to the various provinces in different aspects perhaps of their responsibilities, but nevertheless which would, I think, apply within the constitutional process as a logical one at least in the terms of a practical approach to the needs of the country.

I would like to emphasize that I feel it is important in any such approach that we should not in any way interfere with the essential need for a strong and enduring Canadian political nationality which I think is bound up in a strong and effective central government. I think that one must accept this as a prime requirement of any proposal we make for unless we acknowledge the fact that a central government in a federation must have a reason for its existence and the reasons for its existence is in its broad national relationships to all the people of the country then there is very little real purpose in attempting to develop a federal constitution and we might as well go to something much looser and much less acceptable, at least in the terms of our past experience.

If the sort of proposal I have been making was acceptable or was considered just what would it accomplish?

In the first place it would provide a basic division of powers under the Constitution which would be acceptable to all levels of government.

In the second place it would provide a working structure for change through the agreements and compacts and other arrangements which would deal with those grey areas of difference in opinion and difference in responsibility which develop from time to time as the circumstances or demands of society and the economic system change.

Thirdly, it would provide through this advisory body and its recommendations to the government for formal

[Interprétation]

Je regrette d'aborder la question étant donné la façon pratique d'aborder la situation difficile que j'ai vu surgir. De telles relations informelles en dehors de la Constitution démontrent sans aucun doute les divergences d'idées entre les provinces et le gouvernement fédéral dans certaines mesures. Mais ce n'est pas nécessairement nouveau, nous l'avons expérimentée dans le passé, en 1965, lors de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires). Je vous suggère que cette méthode est moins susceptible de s'appliquer davantage à une province qu'aux autres. Si nous acceptions cette méthode beaucoup moins officielle, cela s'appliquerait à toutes les zones de responsabilité des provinces et non pas à une seule. Ce serait beaucoup plus logique, beaucoup plus pratique et réalisable.

Disons qu'il est important de ne rien changer à la notion d'un nationalisme politique canadien rattaché à un gouvernement central très efficace. Nous devons accepter ceci comme une condition préalable absolue, à moins que nous disions qu'un gouvernement central dans une confédération doit avoir une raison d'exister. Sa raison d'exister, c'est son rapport très général avec tout le peuple. Ainsi il serait superflu de repenser la Constitution et nous devrions nous pencher surtout sur des faits moins acceptables, du moins selon notre expérience passée.

Si les suggestions que je propose sont acceptables, quels en seraient les résultats?

Premièrement, nous aurions une division fondamentale des pouvoirs constitutionnels acceptables à tous les paliers de gouvernement.

Deuxièmement, nous aurions un mécanisme de travail permettant le changement par des ententes et d'autres ajustements traitant des zones d'incertitude et de divergence d'opinion et de responsabilités qui se présentent ici et là au fur et à mesure du déroulement des circonstances, des demandes de la société et du changement dans le système économique.

Troisièmement, par cet organisme consultatif, on aurait un mécanisme de changement s'adaptant à l'évolution, et de cette façon, on s'y prendrait de façon beaucoup plus réaliste, acceptant que la situation n'est pas statique, mais en évolution constante.

D'aucuns hésiteront à accepter sans doute ce que je dis. Je reconnais que moi-même, j'aurais pensé il y a quelques années, que c'était une façon très pragmatique et compromettante d'aborder la question, et qu'elle n'offrait pas autant que nous l'aurions désiré pour maintenir notre pays comme un bloc solide. Mais après avoir examiné l'acheminement de ces trois dernières années, j'ai reconnu malgré moi qu'il est nécessaire d'avoir beaucoup de souplesse. Et pour compromis de cette souplesse, en

[Text]

incorporation in the Constitution of these proposals. It would provide a process of change which would adapt to the needs of time and which would be in this way, I think, more realistic in its acceptance of the fact that we are not dealing with a static society but one in which changes are the order of the day.

I think that there are a great many people who will look at what I have said with some reluctance. I must admit to this myself in that a few years ago, not very many years ago, I would have thought that this was a very pragmatic, compromising sort of approach which really had not as much to offer as we might desire in keeping this country as a solid national block. However, I have come reluctantly to the conclusion after examining the processes of the last three years that some sort of flexibility is going to be necessary and that in the recognition of this flexibility and in the attempt to adapt to it we are more than likely to achieve some degree of success than we are with the rigid maneuvering for political advantage which seems to have been all too evident in some of the proceedings in the conferences at this stage.

In dealing with this problem of constitutional reform I have attempted not to try to cover every aspect of it.

• 1605

There are undoubtedly a great many features of the Constitution and its influence upon Canadian society with which you have been concerned at your various hearings. I have attempted to limit my remarks to the problems of the distribution of powers, how they could be dealt with, and the necessary machinery of government which would be required if this were to be effective. But there is one other reference which I make, as a matter of fact with a good deal of hesitancy perhaps, and that is to the possible changes in the selection of the members of the Upper House, the Senate. I have addressed myself to this not because I have any particular desire to reform the Parliamentary system of Canada but because there is a tendency in a number of quarters in Canada to regard the second chamber as essentially constituted as a defender of provincial rights. This seems to permeate much of the discussion; it seems to be basic even in some of the acknowledgements the federal government has made in its own papers on this subject in suggesting that there should be joint appointment by the federal and provincial governments, and that this would be sort of a prime purpose in the regional representation of the country, as it is, in theory at least, in the United States and a number of other countries, particularly in West Germany.

I do not happen to believe that this is a necessary or desirable function of an Upper House. It seems to me that the real value of the Upper House is in its position as a reviewer of the activities of Parliament, of at least, the House of Commons, the elected chamber. It seems, again, that if there has to be a defender of provincial rights the provincial governments themselves and the members of the House of Commons as representatives of provincial constituencies are probably in a better position to carry out this activity than would any second chamber. However, elected second chambers, which might be the alternative, have not been very well suited to the Parliamentary system in those six countries which have tried them. There are a number of reasons for this.

[Interpretation]

s'y adaptant, nous aurons beaucoup plus de succès qu'avec des manœuvres très rigides, à la recherche d'avantages politiques qui semblent n'avoir été que trop évidents dans quelques-unes des procédures de conférences qui se sont déroulées jusqu'à maintenant.

Et, à propos de cette question de la réforme constitutionnelle, j'ai tenté de ne pas discuter de tous ses aspects.

Il y a bien des caractéristiques de la Constitution et son influence sur la société canadienne qui nous ont intéressés au cours de vos séances. J'ai essayé dans mon exposé de m'en tenir aux problèmes de la distribution des pouvoirs et comment les aborder, ainsi qu'aux mécanismes gouvernementaux qui seraient nécessaires pour les rendre efficaces? Mais j'ai parlé avec beaucoup d'hésitations dans mon rapport du changement éventuel de la manière de nommer les membres de la Chambre haute, du Sénat. J'en parle non pas parce que je souhaite réformer le régime parlementaire canadien, mais parce que dans bien des milieux, on considère la deuxième Chambre comme le défenseur des droits provinciaux. Ceci semble ressortir dans bien des discussions; cette idée semble être fondamentale et se retrouver même dans la proposition présentée par le gouvernement fédéral qui propose de faire les nominations conjointement aux deux paliers de gouvernement. La représentation régionale serait donc assurée principalement par la Chambre haute, comme en Allemagne de l'Ouest ou aux États-Unis.

Je ne pense pas que ce soit là une fonction souhaitable ou bonne. Il me semble que la première fonction de la Chambre haute est celle de scrutateur de l'activité parlementaire, de la Chambre des communes ou Chambre des représentants élus du peuple. S'il faut un défenseur des droits provinciaux, les députés, représentants des circonscriptions provinciales à la Chambre des communes sont beaucoup mieux placés pour le faire que les membres du Sénat. Toutefois, une Chambre haute élue qui peut être l'autre option ne joue pas très bien dans les six régimes parlementaires qui l'ont essayée. Il y a plusieurs raisons de cet échec, le sénateur Forsey connaît bien le sujet, et je ne veux pas m'y attarder. Il suffit de dire qu'en général, cette façon d'élire la Chambre haute ne réussit pas. C'est pourquoi j'accepte la méthode de nomination à la Chambre haute. Mais, à tort ou à raison, la méthode actuelle de nommer les sénateurs n'est pas populaire. Ce que je propose c'est de créer un organisme indépendant pour la nomination des membres de la Chambre haute.

[Texte]

Senator Forsey is an authority on this and I do not intend to encroach upon his ground of expertise in this area. But I think it is generally accepted that elected second houses in a Parliamentary system are not generally too successful. For this reason I accept wholeheartedly the concept of appointment to the Upper Chambers.

But, rightly or wrongly, the present method of appointment has no great popular support and I think that the idea which I put forward, of the possibility of introducing an independent body into this process between the appointment of the Upper House itself and the elected government, might have something to recommend it. What I am suggesting is a sort of an electoral college which would have the obligation of recommending to the Government of Canada, which would obviously have to appoint the Senate as its members are a part of the Parliament of Canada, and in this way it would be able to perhaps detach the method of appointments from some of the objections which it apparently has at the present time and perhaps achieve a wider, more representative and more generally accepted, at least, position in the system of government of this country.

Again, I acknowledge this is by no means any sort of an ideal solution; it certainly preserves any elitist elements, which some people have criticized at the present time. Nevertheless, I think it might provide a workable approach. It certainly is one that would be no more difficult to handle than many of the alternatives that have been suggested. I think there are no magic formulae in these questions of federal-provincial relations. They are essentially part of the political process, and once we try to take them out of the political process I think we have to acknowledge that we create some problems in that effort itself, even though I think, as I am trying to do here, that we can introduce into the process some safeguards or some method of dealing with them which take away some of the more obvious difficulties.

Those are really the two points that I would like to make today. I do not want to go into a number of other areas, although if anybody wishes to ask questions about things which I am competent to answer I certainly would do my best to provide the answers.

• 1610

My submission, I must acknowledge and emphasize, is entirely personal. It certainly does not reflect officially any of the views of the Institute for which I work which, I understand, will be presenting a brief later on. I must acknowledge that it is guilty of a great deal of generality and has failed to put flesh on some of the proposals that would be desirable from a more detailed point of view. Essentially, it has been a personal presentation and for this reason I think you will understand why I have been rather general in my approach.

In closing I would like to say, though, as a reasonably experienced observer in this field I am convinced that federalism in Canada can be made to work as well or hopefully better than it has in the past. But again, this will only be so if there is a much greater dedication on the part of the people of Canada and their governments to it, and what is perhaps most important of all, an acceptance by everyone concerned of the fact that interdependence has obligations as well as benefits. Thank you, Mr. Chairman.

[Interprétation]

auprès des membres du gouvernement. Un collège électoral en quelque sorte qui recommanderait au gouvernement canadien les membres du Sénat. De cette façon, on pourrait peut-être échapper aux reproches faits maintenant, on réussirait peut-être ainsi à intégrer le sénat dans le processus des décisions du pays et à le faire accepter de la population.

Je reconnais que ce n'est pas la solution idéale. L'idée des élites que critiquent certains y est maintenue, mais c'est peut-être une façon possible d'aborder la question. Cette option serait aussi facile à réaliser que d'autres. Il n'y a pas de formule magique dans les rapports fédéraux-provinciaux qui sont un élément important du processus politique. Lorsqu'on cherche à les dépolitiser, il faut se rendre compte qu'on crée de nouveaux problèmes, lors même que nous pouvons, comme je cherche à le faire, introduire dans ce processus certaines sauvegardes de nature à supprimer certaines des difficultés marquantes.

Voilà les deux points que je voulais relever aujourd'hui. Je ne voudrais pas aborder d'autres sujets, mais je répondrai très volontiers à toutes les questions que vous voudrez me poser.

Ma proposition je le reconnais et j'insiste, est entièrement personnelle. Elle ne représente aucunement la position officielle de l'Institut qui m'emploie, qui doit présenter son propre mémoire plus tard. Elle est marquée, je le reconnais, par de grandes généralités et n'élabore pas certaines propositions qui auraient gagné à être plus détaillées. C'est au fond mon point de vue personnel; vous comprendrez donc pourquoi j'ai été plutôt général.

Pour conclure, j'aimerais dire, à titre d'observateur d'expérience, que je vois que le fédéralisme au Canada peut fonctionner aussi bien ou même mieux que par le passé, mais à condition d'une résolution beaucoup plus ferme du peuple canadien et du gouvernement de le réaliser. Ce qui est peut-être encore plus important est que tous les intéressés se rendent compte du fait que l'interdépendance comporte des obligations autant que des avantages.

Merci, monsieur le président.

[Text]

The Acting Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Professor Burns. When you speak of some practical experience you are certainly understating it because as most of the members of the Committee know, Professor Burns not only is Director of the Institute of Inter-Governmental Relations at Queen's but has, if my memory serves me, been a high official of the Government of Canada and the governments of British Columbia and Manitoba. His practical experience of intergovernmental co-operation is, I should think, almost unrivalled in this country.

I have no doubt there are a number of questions from various corners. Who wants to start the ball rolling? Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: I will start, Mr. Chairman. Professor, in previous briefs, various suggestions have been submitted to us with respect to an amending formula. Have you any views on what amending formula should be used? Some representations have been made that the Favreau formula was okay; other representations have been made to us that it should be wiped out entirely and some new amending formula brought into effect. In the event we do arrive at a conclusion that the constitution should be amended, have you any suggestions as to a good amending formula?

Professor Burns: Frankly, I stayed away from this in the brief for the simple reason that this has been the subject of so much expert thought by the constitutional lawyers particularly over the last 20 years. I did not feel I had very much to contribute to it. Despite some obvious fault, I always felt the Fulton-Favreau formula was a fairly reasonable approach to the problem. In 1964 we got awfully close to having made the grade with it and for that reason it seemed to be generally acceptable to most governments in Canada.

There are difficulties about it. I suppose the difficulties lay in the minds of one or two of the provinces: the ability of any one province to have a veto power over certain important changes was one of the things that worked against its acceptance in the last analysis. I think this is something one would have to consider, but essentially I cannot offer anything constructive in this line.

I think it is important that an amending formula should be found. It would be rather silly to develop an agreement on constitutional reform and not be able to put it into effect because we could not agree on the amending formula. I think this is essentially one of the few things in this process I would be prepared to leave to the constitutional lawyers.

Mr. McQuaid: May I ask you another question? In your opinion what is most important at the moment, the repatriating of our constitution or the first amending and then repatriating it. Which do you think we should go after first as the most important objective?

Professor Burns: At the risk of sounding old fashioned, I cannot get very excited about the problem of patriating or repatriating the constitution. Not many people agree with this, but it seems to me that so long as Great Britain does not object too strongly to being the recipient of our difficulties, this seems to be a fairly reasonable way of doing things so long as we cannot agree on any other. In my opinion the first thing would be to figure out

[Interpretation]

Le coprésident suppléant (sénateur Forsey): Merci, monsieur Burns. Vous vous sous-estimez en parlant d'expérience pratique, parce que comme tous les membres du Comité le savent, le professeur Burns est non seulement directeur de l'Institut d'étude intergouvernementale de l'Université Queen's mais a également travaillé à titre de haut fonctionnaire non seulement du gouvernement canadien, mais également ceux du Manitoba et la Colombie-Britannique. Il a une expérience pratique de la coopération intergouvernementale presque inégalée au pays.

Je suis certain que vous avez plusieurs questions. Qui veut commencer? Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Monsieur le président, je vais commencer. Monsieur Burns, plusieurs mémoires nous ont été présentés à propos d'une formule de modification. Auriez-vous quelque chose à dire quant à la formule qui devrait servir? Certaines personnes ont défendu la formule Favreau, d'autres croient qu'elle devrait être complètement mise de côté et qu'on devrait adopter une formule de modification entièrement nouvelle. Auriez-vous des propositions à soumettre quant à la formule la plus acceptable si nous arrivons à la conclusion qu'il faut changer la constitution?

M. Burns: Je n'en parle pas dans mon mémoire pour la bonne raison que ceci fait l'objet de considérations si poussées de la part des juristes constitutionnels depuis vingt ans. Je ne pensais pas pouvoir faire un apport vraiment important à ce sujet. En dépit de bien des lacunes, la formule Fulton-Favreau m'a toujours semblé raisonnable. Nous étions très près de l'accepter en 1964, et c'est pourquoi elle semblait acceptable par la majorité des gouvernements canadiens.

Elle présente des difficultés. Je suppose que ces difficultés résidaient au sein d'une ou de deux provinces à savoir, la possibilité d'une province d'avoir le droit de veto sur des questions importantes. C'est en dernière analyse, ce qui a contribué à son rejet. C'est un point qu'il conviendrait d'examiner, mais je ne puis rien offrir de nouveau en cette matière.

Une formule de modification doit être trouvée. Il serait ridicule d'arriver à un accord pour une nouvelle constitution, mais ne pas pouvoir la mettre en vigueur parce que nous ne pouvons nous entendre sur la formule de modification.

M. McQuaid: Puis-je vous poser une autre question? A votre avis, est-il plus important, à ce moment-ci de reprendre notre constitution ou de la modifier et puis de la reprendre? Quel devrait être, selon vous, le premier objectif?

M. Burns: Au risque de sembler démodé, je ne suis pas très emballé par la question de la reprise de la Constitution. Peu de personnes souscrivent à cette opinion, mais il me semble qu'aussi longtemps que l'Angleterre ne s'opposera pas à être le récipiendaire de nos problèmes, ce peut être une façon fort acceptable de procéder, pour autant que nous ne pouvons nous mettre d'accord sur la formule la plus convenable. Selon moi, il faudrait d'abord cher-

[Texte]

just how we are going to amend the constitution and then worry about repatriating it.

• 1615

Although I know much more eminent people in this field than I am—for instance, Professor Lederman who I think has spoken to you—I believe, hold the opinion that the Fulton-Favreau formula provides us with a very good path to getting the constitution back to Canada, even if we do not agree just exactly how we are going to amend it when we do get it back. My own opinion would be the opposite, though, that we ought to agree what the process of amending is before we worry about whether it is done here or over there, because I think this is a detail, one which does not really worry me very much, anyway.

Mr. McQuaid: Just one more question, Mr. Chairman.

You have dealt fairly effectively, Professor, with the division of powers and so on, but I am wondering if you have any thoughts on the incorporation of a bill of rights in our constitution; and if you think that the present Bill of Rights, or perhaps the present Bill of Rights with certain changes, should be incorporated; or should there be a bill of rights at all incorporated in a new constitution?

Professor Burns: Again, this is something I did not address myself to because I do not feel that I am terribly qualified to talk about it. I think this is something that a number of people have given their thoughts to. I was admittedly very impressed by the arguments put up in the McRuer report which really indicated, to my mind, that a bill of rights was really not that necessary, and that it was not such a vital issue in this whole process, that we could get along very well without it.

My own inclination is, really, I suppose, on a personal basis, without any strong sort of claim to having any expert knowledge of this field, is that I am not that concerned that a bill of rights is necessary within our governmental system. It seems to me that we probably should be able to look after this through the functions of Parliament and through the legislatures without trying to incorporate it in the constitution. But again, I do not feel that I am terribly qualified in this area.

Mr. McQuaid: You do not see any particular objection to incorporating a bill of rights into the constitution, whether it be the present Bill of Rights or an amended bill of rights? You do not see anything basically wrong, do you, with incorporating a bill of rights into the constitution?

Professor Burns: Nothing basically wrong, but it is not something on which I would devote a tremendous amount of energy to, in the face of the other problems that we have to face.

Mr. McQuaid: Thank you, Professor Burns.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Mr. Breau.

Mr. Breau: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Burns, you have said in your exposé that federalism in Canada, to work better, must become more flexible. I find that that sounds like a nice academic term

[Interprétation]

cher la façon idéale de modifier la Constitution, puis après nous attaquer au problème de sa reprise par le Canada.

L'éminent professeur Leitherman ainsi que d'autres personnes compétentes sont d'avis que la formule Fulton-Favreau est un bon moyen de retrouver la Constitution. Personnellement, je diffère d'opinion mais il faut décider sur une procédure d'amendements avant de reprendre la Constitution. L'endroit où l'on effectuera ces changements m'importe peu.

M. McQuaid: Une question de plus, monsieur le président.

Monsieur le professeur, vous avez traité justement la question de la division des puissances, etc., mais je me demande si vous avez des intentions d'incorporer une loi sur les droits de l'homme dans notre Constitution? De plus, pensez-vous que la loi actuelle avec certaines modifications devrait être incorporée ou s'il devrait y avoir une telle loi dans une nouvelle Constitution?

M. Burns: Encore une fois, je ne me sens pas qualifié d'en parler. Je pense que plusieurs personnes y ont songé. J'ai été impressionné par les arguments présentés dans le rapport McRuer qui m'a démontré qu'une Loi sur les Droits de l'homme n'était vraiment pas nécessaire et que ce n'était pas un point si important dans ce processus; l'on pourrait même s'en passer.

Personnellement, sans prétendre être un expert dans ce domaine, je trouve qu'une Loi sur les Droits est obligatoire dans notre gouvernement. Il me semble qu'on pourrait traiter de la question par l'intermédiaire du gouvernement des lois sans incorporation dans la Constitution. J'ajoute une fois de plus que je ne suis pas le plus compétent dans ce domaine.

M. McQuaid: Ne voyez-vous pas aucune objection au fait d'incorporer une Loi des Droits à la Constitution modifiée ou actuelle? Vous ne voyez rien de foncièrement mauvais en incorporant une Loi des droits à la Constitution?

M. Burns: Il n'y a rien de foncièrement mauvais à ajouter. Une Loi, mais je ne m'attarderai pas longuement à cela car nous avons d'autres problèmes à envisager.

M. McQuaid: Merci, professeur Burns.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Monsieur Breau.

M. Breau: Merci, monsieur le président.

Monsieur Burns vous avez dit dans votre exposé que le fédéralisme au Canada, pour mieux fonctionner, devrait être plus souple. Cela me semble une très belle expres-

[Text]

but for all practical purposes and for political reasons, I am wondering if federalism in Canada can work if it is too flexible.

Surely our democratic institutions in Canada work when they are rigid. A prime example of that can be the House of Commons itself. I believe that what makes legislation more effective in a democratic way is the rigidity of the House of Commons—the political interest, the political ambition.

While I do not necessarily subscribe to the political philosophy of, particularly, the last two or three governments in Quebec, not including this one, I am wondering if, without that rigidity, we really would have had the soul-searching that we have had. I am wondering, too, if, with too much flexibility, we just do not consider it seriously. It seems to me that the most flexible political institutions within themselves are the dictatorships. They are very flexible in their institutions.

Is this not a sign of a democracy, rigidity? Do you not need it?

Professor Burns: Well, I never thought of it in those terms. I think that I would agree with you in part, that a completely flexible federation or completely flexible form of relationship would not work; but I would draw your attention to the fact of what I did say, that there are certain very fundamental powers which are absolutely necessary, which should be defined, which should be made rigid within the constitution, and these are the things, if they are fundamental enough, presumably governments should be able to agree on. Perhaps not, but if they cannot, I do not know where we go.

The circumstances are such that if you arrived at complete rigidity within a constitution, what is applicable today is not applicable 10 years from now, or five years from now, or even less than that. You build into your whole system an inability to deal with questions because of the very fact that it requires a constitutional amendment before you can adapt to the changing circumstances of the times.

• 1620

That is really what I am saying. Quite frankly I do not see that the democratic system is that rigid. I would have thought one of the real advantages of the democratic system was its flexibility rather than its rigidity.

Mr. Breau: I can see you are not a practical politician.

Professor Burns: No, I am not.

Mr. Breau: Thank you.

The Acting Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Osler.

Mr. Osler: Mr. Chairman, could Mr. Burns go a little further into this intergovernmental organization structure and say how it would be composed?

Professor Burns: I did not go into this in detail because I had written quite a bit about this before in the brief and I wanted to keep it short. Essentially it would not be too different from what you have at the present time. As I look at it, it would be based upon the central focus of the first ministers of the federal government and the

[Interpretation]

sion académique, mais pour des raisons politiques et pratiques, je me demande si le fédéralisme au Canada peut fonctionner s'il est trop souple?

Nos institutions démocratiques au Canada fonctionnent quand elles sont rigides. Par exemple, la Chambre des communes; je crois qu'une loi peut être plus efficace d'une façon démocratique à cause de la rigidité de la Chambre, à cause des intérêts, des ambitions politiques.

Même si je ne souscris pas aux principes des deux ou trois derniers gouvernements du Québec, je me demande si, sans cette rigidité, nous aurions pu faire le même examen de conscience que nous avons fait. Je me demande aussi si nous ne manquons pas de sérieux? Il me semble que les institutions politiques les plus rigides sont des dictatures. Elles sont souples dans leurs institutions.

N'est-ce pas un signe de démocratie que la rigidité? N'en avez-vous pas besoin?

M. Burns: Je pense que des rapports trop souples ne donneraient rien mais je vais attirer votre attention sur le fait que j'ai dit qu'il y a des pouvoirs bien fondamentaux qui devraient être définis, qui devraient être plus rigides dans la constitution et, si c'est fondamental, le gouvernement devrait pouvoir tomber d'accord. Sinon, je ne sais pas où nous irons.

Mais, les circonstances sont telles que, s'il y a une constitution tout à fait rigide, ce qui s'applique aujourd'hui ne s'appliquera peut-être pas dans cinq (5) ou dix (10) ans. Il sera alors impossible de traiter ces questions à cause du fait qu'il faudra modifier la constitution avant de s'adapter à ces conditions différentes.

En réalité, je ne crois pas que le système démocratique soit si rigide. Je croirais que c'est l'un des principaux avantages du système démocratique que d'être souple.

M. Breau: Il est évident que vous n'êtes pas un politicien pratique.

M. Burns: Non, c'est un fait.

M. Breau: Merci.

Le coprésident suppléant (M. Forsey): Vous avez une question, monsieur Osler?

M. Osler: Monsieur le président, est-ce que M. Burns pourrait parler davantage de cette organisation structurelle inter-gouvernementale, et de sa composition?

M. Burns: Je n'ai pas donné de détails, car j'en ai écrit longuement dans le dossier. Essentiellement, ce ne serait pas trop différent de ce qui existe à l'heure actuelle. Ses fondements seraient les principaux ministres fédéraux et provinciaux qui constitueraient un organisme constitutionnel, qui se rencontrerait à certaines occasions et lors-

[Texte]

provinces which would be a permanent and hopefully a constitutional body which would be required to meet on certain set occasions or as required. Beneath it would be a structure of support to the committees of officials and the various departmental or functional groups which exist at the present time.

Under our present organization there are something like 175 to 200 different federal-provincial committees which meet from time to time or have met from time to time. I think this could be narrowed down very substantially to a number of perhaps a dozen or more strictly functional committees, say a federal-provincial committee on health and a committee on natural resources and so forth and so on, which would deal with these subjects as they came up and which would then pass them on through the hierarchical process up to the federal-provincial first ministers who would then agree upon a policy which would be carried back to their respective legislatures of the Parliament for approval or not, as the case may be.

It would have to be supported by a permanent secretariat. At one time I did not believe this, but I have come to the conclusion that the degree of co-ordination and co-operation between the levels of government will be so great under any effective process of co-operative federalism or consultative federalism, or whatever you wish to call it, that some form of effective, continuing, permanent secretariat is required.

You have this at the present time in the constitution field with the Constitutional Secretariat which, in many respects is an intergovernmental body even though it is largely financed and staffed by the federal government. Nevertheless, I think the body under Mr. Gallant first, and now Mr. Davis, does perform this function in an effective way. In fact I think its powers could be extended very substantially into much broader fields to the advantage of everyone concerned.

Mr. Osler: This may be a very naive approach, Mr. Chairman. As a working politician, it seems to me that the problem is that we do not at either level, provincial or federal, know as much as we would like to know about what the hell is going on in the civil service. Then you get the experts at a conference of this type who are talking along their specialized fields, and they may take positions that either are politically embarrassing or could be made politically palatable if the politicians had discussed them with as much background and backup beforehand; I mean the provincial and federal civil services are operating more or less in the dark at the instructions of their Cabinet masters, or perhaps leading their Cabinet masters more or less their own way. It seems very difficult to tell whether or not they are actually expressing the feelings of the people who have elected the average member of Parliament.

• 1625

This seems to have come out in our wanderings on this Committee. The people do not articulate their feelings perhaps in constitutional terms but very few of the things they have articulated have actually been touched by the meeting of first ministers or of civil servants. Am I being too obscure?

Professor Burns: No, I understand exactly what you are getting at. I am not sure I entirely see how you get

[Interprétation]

que nécessaire. Comme appui, il aurait les comités des fonctionnaires et les différents groupes départementaux et fonctionnels déjà existants.

A l'heure actuelle, il y a de 175 à 200 différents comités fédéraux-provinciaux qui se réunissent, ou se sont réunis, de temps à autre. Ceux-ci pourraient être ramenés à environ une douzaine de comités strictement fonctionnels, par exemple, un comité fédéral-provincial sur la santé, un pour les ressources, etc., qui traiteraient de ces questions lorsqu'elles sont soulevées et qui les transmettraient ensuite par l'ordre de hiérarchie aux ministres principaux qui s'entendraient sur une politique à suivre. Celle-ci serait transmise à la législature appropriée du Parlement pour approbation ou refus.

Cela nécessiterait un secrétariat permanent. A un moment donné je n'y croyais pas, mais je suis arrivé à la conclusion que le degré de coordination et de coopération entre les niveaux du gouvernement sera si grand sous un procès efficace de fédéralisme coopératif ou consultatif ou quel que soit le nom que l'on veuille lui donner qu'il y a nécessité d'un secrétariat efficace, continu et permanent.

Cela existe présentement dans le domaine de la constitution, où il y a le secrétariat de la constitution qui, à bien des égards, est un organisme intergouvernemental, quoique toutefois financé par le gouvernement fédéral, d'où il tient aussi son personnel. Je crois que cet organisme, d'abord sous M. Gallant, et maintenant sous M. Davis, fonctionne de façon efficace. De fait, je crois que ses pouvoirs pourraient être élargis considérablement à l'avantage de tous les intéressés.

M. Osler: Cela pourra peut-être être bien naïf, monsieur le président. Comme homme politique, le problème est que tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, l'homme politique ordinaire ne sait ce qui se passe dans la fonction publique. Puis il y a les experts, qui, à des conférences de ce genre, parlent selon leur spécialisation. Leur opinion est soit embarrassante, au point de vue politique, ou possiblement agréable, si les politiciens en avaient discuté en connaissant tous les faits et généralités. La fonction publique fédérale et provinciale fonctionne plus ou moins dans le noir en suivant les instructions des maîtres du Cabinet, ou peut-être conduisent-ils les maîtres du Cabinet plus ou moins de la façon dont ils veulent. Il me semble très difficile de dire si cela exprime l'opinion des gens qui ont élu les divers députés. C'est la conclusion qui semble découler de nos délibérations en comité. Les gens n'expriment peut-être pas leurs sentiments en termes constitutionnels, mais bien peu de points qu'ils ont mentionnés ont été considérés lors de la réunion des ministres ou de celle des fonctionnaires. Est-ce trop abstrait?

M. Burns: Non, je comprends bien ce que vous dites. Je ne sais pas si je comprends très bien comment vous

[Text]

around this in a representative form of government because essentially that is what members of Parliament are elected for, not to be delegates of their electorate but to reflect the voice of the people. Remember Edmund Burke's speech to the electors of Bristol: your conscience is your guide. You are not a delegate; to this extent a great burden falls upon the member of Parliament who must then transmit this through caucus to the cabinet. If this communication is falling down then something needs to be done about it. I would also go this far to say it is very unfortunate—I have said this on a number of occasions—that there is not a standing committee on federal-provincial relations in existence in the committee structure of the government.

Mr. Osler: In my opinion it is something to head off rigid positions.

Professor Burns: Such a committee might well effectively meet with similar committees in the provinces, if this were possible. I know this might be pretty unwieldy but it might develop a framework of understanding. I do not pretend to know the answers because I think we have come into a new age of communications where there are many things we do not know about passing knowledge back and forth and understanding each other. We do not even use the tools of the modern technical age to communicate very effectively. We are still really doing very much the same thing as we did back in 1906 at the first federal-provincial conference. Really we have not changed our methods very much. We used to get on the train and come to Ottawa; now people fly to Ottawa.

Essentially there has been an effort even to use the techniques which the financial business use, of communication by methods of open telephone lines, closed-circuit television and all this sort of thing which I think we have been very reticent in adapting to the circumstances which would make better communication and better understanding possible.

The basic problem of how you get active participation of the people in this process is quite beyond me and if recent events are any indication I think it would make it very difficult for everyone if it were carried much further. There are limits as to how much of this you can handle in the practical process of government. After all, all this committee structure does is try to bring organization and order into the process of decision making in this field of overlapping jurisdiction and cross interests. It obviously should never be considered a law-making body or an executive body in itself. In 1935 Mr. Mackenzie King pointed out the danger of a federal-provincial conference ever getting to consider itself as a Parliament. Of course, this is one of the things many people are concerned about.

Mr. Osler: What about this Senate electoral college you allude to? One of the suggestions would be that the college would be the Prime Minister and the Premiers.

Professor Burns: No, no. What I meant to suggest was that the college would be appointed jointly by the first ministers, would be representative of the people of the country as a whole and would then make recommenda-

[Interpretation]

pouvez éviter une telle situation dans un gouvernement composé de représentants du peuple car, en réalité, les députés ne sont pas élus pour devenir des délégués de leurs électeurs, mais plutôt pour faire entendre la voix du peuple. Rappelez-vous le discours d'Edmund Burke aux électeurs de Bristol : « Votre conscience est votre guide ». Vous n'êtes pas un délégué; un lourd fardeau incombe au député qui doit transmettre cette idée au Cabinet par l'entremise du caucus. Si cette chaîne de communication est interrompue, il faut y remédier. Il est malheureux (je l'ai déjà dit à maintes reprises) qu'il n'y ait pas un comité permanent sur les relations fédérales-provinciales au sein du gouvernement.

M. Osler: A mon avis, cela empêcherait des prises de position immuables.

M. Burns: Ce comité pourrait rencontrer des comités semblables mis sur pied dans les provinces. Il serait peut-être difficile d'obtenir des résultats de cette façon, mais une meilleure compréhension pourrait s'ensuivre. Je ne connais pas toutes les réponses, car je crois que nous sommes dans une nouvelle ère des communications et qu'il y a bien des facteurs que nous ignorons sur le transfert bilatéral de renseignements et sur la compréhension mutuelle. Nous n'utilisons même pas toutes les techniques modernes pour communiquer efficacement. Souvent, nous avons recours aux mêmes moyens que ceux qui ont été utilisés lors de la première Conférence fédérale-provinciale en 1906. Les méthodes n'ont pas encore beaucoup changé. On avait l'habitude de prendre le train pour venir à Ottawa. Maintenant, nous prenons l'avion.

Nous n'avons même pas essayé d'utiliser les techniques de communication du monde des affaires, soit les conférences au téléphone, la télévision en circuit fermé, et toutes ces autres méthodes modernes que nous avons hésité à adapter aux circonstances et qui favoriseraient de meilleures communications et une meilleure compréhension.

Le problème fondamental qu'est l'obtention de la participation active des gens dans ce procédé me dépasse, et si les événements récents sont une indication, je crois que la situation deviendra de plus en plus difficile si nous continuons dans la même voie. Il y a des limites à ce qu'on peut faire dans le cadre du gouvernement. Après tout, le but des comités est d'organiser le processus de prise de décisions dans ce domaine de chevauchement de compétences et de conflits d'intérêt. Un comité ne devrait jamais être considéré en soi comme un organisme habilité à faire des lois ou à les exécuter. En 1935, M. Mackenzie King a signalé qu'il serait dangereux qu'une Conférence fédérale-provinciale vienne à se considérer l'égal du Parlement. C'est là une source d'inquiétude pour beaucoup de personnes.

M. Osler: Que dire de ce collège électoral dont vous avez parlé pour le Sénat? Une des propositions est que ce collège soit composé du premier ministre et des premiers ministres des provinces.

M. Burns: Non. J'ai proposé que les membres du collège soient nommés conjointement par les premiers ministres et représentent l'ensemble de la population du pays. Ils recommanderaient ensuite des nominations au

[Texte]

tions for appointment to the government of Canada who would obviously have to appoint the second chamber, the Senate being a part of the Parliament of Canada.

Le président suppléant (Le sénateur Forsey): Monsieur Marceau.

M. Marceau: Monsieur Burns, je dois d'abord vous féliciter de la qualité de votre présentation. Je trouve que vos suggestions, même si elles sont d'un caractère assez large, sont intéressantes. Mais une chose me surprend beaucoup: vous dites que la Constitution, telle qu'elle existe actuellement, comporte une structure très acceptable et que de simples modifications mineures pourraient apporter des solutions satisfaisantes pour la population.

Ne croyez-vous pas que précisément la base de la Constitution, celle sur laquelle on l'a fondée en 1867, n'est plus la même? Ne croyez-vous pas qu'une nouvelle constitution devrait être basée sur ce que nous appelons les deux peuples fondateurs? Les deux Canadiens, d'expression française et d'expression anglaise ne devraient-ils pas être placés sur un pied d'égalité pour constituer la base de cette nouvelle Constitution? Évidemment, il y a cent ans, il n'y avait que quatre provinces; aujourd'hui il y en a beaucoup plus; les problèmes sont différents. Peut-être n'ai-je pas très bien saisi votre argument, mais je voudrais avoir plus de précision sur ce que vous entendez par vos affirmations: une «structure qui est suffisante telle qu'elle existe actuellement», et «de simples changements mineurs pourraient résoudre les problèmes actuels»?

Professor Burns: I see the point that you are raising. I would have to say that I do not think this country could exist as a nation if it were divided in two. I think certain recognition must be given to the particular circumstances of French-speaking Canada. I think that already there is some recognition of this although, obviously, it is inadequate. But I still think one must recognize that this has to operate as one country. It cannot operate as two countries sort of on a treaty relationship between the two parts. That is perhaps an extreme position, nevertheless I think it is fundamental if one recognizes this concept of two nations.

You asked me why I think the present constitution with the present division of powers is adequate. I do not think it is adequate but I think it is probably reasonably close to any possible division of powers which we might decide upon which would still maintain the validity or the life of a Canadian nation as such and not merely as a collection of independent states under treaty relationship with each other. I do not think I would like to go into a detailed explanation of the particular powers I think should be allotted to each level of government. I think there are obviously a certain number of things which have to be the responsibility of the central government. I think of things like banking. I think, basically, of the main control of the fiscal and financial system and such things as foreign policy and treaty powers. To me, these seem essentially a national necessity if the government of Canada is to have any validity in true fact at all, just as there are a number of things which are closely connected with the social and cultural life of the different parts of the country which are essentially provincial in their responsibility. I am thinking of education, the number of other municipal organization and this sort of

[Interprétation]

gouvernement du Canada, qui, évidemment, serait chargé de nommer les membres de la Deuxième Chambre, puisque le Sénat fait partie du Parlement du Canada.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Mr. Marceau.

Mr. Marceau: Professor Burns, first of all, I would like to congratulate you on the quality of the brief you submitted. I think that your suggestions, even though they are of a rather general nature, are very interesting. However, one point puzzles me: you say that the present constitution includes a very acceptable structure and that only minor modifications could bring about solutions that could be satisfactory for the whole population.

Don't you think that the basis of the constitution, that on which it was based in 1867 is no longer the same one? Don't you think that a new constitution should be based on what we call the two founding nations? Shouldn't the two Canadian nations, the French-speaking one and the English-speaking one be placed on an equal footing to constitute the basis of this new constitution? Naturally 100 years ago we had only four provinces; to-day, there are many more, and the problems are different. Maybe I didn't quite grasp your argument, but I would like to know more precisely what you mean when you say that "an appropriate structure like the present one", with minor changes only could solve the present problems?

M. Burns: Oui, je comprends ce que vous dites. Je devrais dire que je ne pense pas que le pays pourrait exister comme nation s'il était divisé en deux. Il faut reconnaître d'une certaine façon les conditions particulières du Canada français. Je pense que cela s'est fait dans une certaine mesure, mais c'est clairement insuffisant. Je pense toutefois qu'il faut reconnaître que cela doit fonctionner comme un pays et non pas deux pays, qui auraient signé entre eux une sorte d'entente. C'est une position extrême peut-être mais c'est fondamental si on reconnaît le principe des deux nations.

Vous me demandez pourquoi je crois que la constitution actuelle avec sa division des pouvoirs est satisfaisante. Selon moi, elle ne l'est pas, mais je pense qu'elle se rapproche probablement assez d'une division des pouvoirs sur laquelle on pourrait se décider et qui maintiendrait la vie ou la validité de la nation canadienne en tant que telle et non pas seulement comme une série d'états indépendants liés par une entente. Je ne voudrais pas donner d'explications détaillées sur les pouvoirs particuliers qui devraient être donnés à chaque niveau du gouvernement. Je pense aux banques, par exemple. Je pense essentiellement au contrôle principal du système monétaire et financier, à la politique étrangère, aux pouvoirs de signer des traités. A mon avis, ce sont là des nécessités nationales, si le gouvernement du Canada doit véritablement justifier sa raison d'être, comme il existe un certain nombre de choses qui sont étroitement liées à l'aspect social et culturel des différentes parties du pays et qui relèvent essentiellement des provinces, comme l'instruction et un certain nombre d'organisations municipales etc. qui selon la loi actuelle, relèvent essentiellement des provinces et qui, je pense, continueraient à relever d'elles.

[Text]

things which, under the present Act, are essentially allotted to the provinces and which I think would continue to be that way.

This is why I say I do not see any very fundamental changes taking place. Undoubtedly there will be some shading of differences, some adjustments. This is one of the reasons I think that flexibility is desirable in certain situations where it would be difficult to decide who had the responsibility. In the case of the Province of Quebec it might be extremely desirable that the province should have the responsibility. It might be that conditions were such that it would be better that there should be a provincial paramountcy or preponderance of power in a particular area. But in other parts of the country the provinces might not wish this.

• 1635

They may prefer to have the responsibility in the hands of the central government and for this reason the flexibility would provide some basis of fact just as it has at the present time with the difference we have with the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan where there is one system in the Province of Quebec and another system in the rest of Canada. That was essentially what I was trying to get at. I think the flexibility does introduce some desirable elements in it which would be to the advantage of those provinces who prefer a greater measure of self responsibility than some of the others would do.

M. Marceau: Professeur, vous semblez croire, et ceci me surprend un peu, que je veux construire un pays comme le Canada, que je veux le diviser en deux. Dois-je comprendre, des explications que vous venez de me donner, que dans votre esprit et dans celui des Canadiens anglophones, l'expression «*Two founding people*» équivaut à deux nations.

Professor Burns: I think this would have to depend on how it is carried into practical effect, but the term itself does not necessarily mean the same thing at all. I have heard this argument, this discussion so often that I am sometimes confused as to just what it means. I would agree with you it does not necessarily mean the same thing, but in the minds of some people it obviously does and in the minds of others, and presumably in your mind, it does not.

M. Marceau: Professeur, en vertu de la constitution actuelle, le pouvoir résiduaire demeure entre les mains du gouvernement fédéral. Croyez-vous légitime qu'il en soit ainsi? Ne croyez-vous pas que c'est présentement une cause de tension, puisque ceci sert souvent de prétexte à des interventions dans des matières de compétence provinciale. Dans la division de pouvoirs que vous proposez ou que vous suggérez d'une façon générale, envisagez-vous, dans une nouvelle constitution, une division qui élimine l'existence d'un pouvoir résiduaire entre les mains du gouvernement fédéral?

Professor Murray: Constitutionally, of course, you are quite right. The residual power is federal in most cases, not in all, but in most cases. In practical terms it is the other way around and the residual power by virtue of the judicial committee of the Privy Council in many respects has become provincial in Canada by the inter-

[Interpretation]

C'est pour cela que je dis que je ne vois pas pourquoi il y aurait des changements fondamentaux. Sans aucun doute, il y aura des différentes nuances et des ajustements. C'est une des raisons pour lesquelles je pense que la souplesse est souhaitable du moins dans certains cas où il serait difficile de décider qui aura l'autorité. Dans le cas du Québec, il serait peut-être très souhaitable que cela relève de la province. Dans certains cas, les conditions seront peut-être telles qu'il serait préférable que la province soit toute puissante ou qu'elle ait un pouvoir prépondérant dans un domaine particulier. Mais dans d'autres régions du pays, les provinces ne souhaitent peut-être pas avoir ce genre de pouvoir.

Ils préfèrent peut-être que le gouvernement fédéral ait la responsabilité et alors, pour cette raison-là, cette souplesse nous fournirait une certaine base effective comme c'est le cas actuellement en ce qui concerne les différences qui existent entre le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec où il y a un système pour l'ensemble du pays et un autre pour le Québec. C'est essentiellement à cela que je voulais en venir. Je pense que la souplesse y introduit des éléments souhaitables qui seraient dans l'intérêt des provinces qui aimeraient assumer plus de responsabilité que d'autres.

Mr. Marceau: Professor, you seem to believe, and I am a bit surprised, that I want to build a country like Canada, and that to build it I want to divide it in two. Am I to understand, according to the explanations you just gave, that according to you and according to English-speaking Canadians the expression "two founding people" is the same as two nations.

M. Burns: Eh bien! cela dépend de l'application pratique, mais les termes ne veulent pas nécessairement dire la même chose. J'ai entendu ce raisonnement, cette discussion si souvent que parfois même je ne sais plus très bien de quoi il s'agit. Je suis d'accord avec vous que cela ne veut pas nécessairement dire la même chose, mais à l'esprit de certains, c'est le même sens, tandis que pour vous, ce ne l'est probablement pas.

Mr. Marceau: Sir, according to the present Constitution the residuary power remains in the hands of the federal government. Do you think that this is legitimate? Do you not think that at the present time it creates tension since it is often used as a pretext to intervene in matters under provincial jurisdiction? In the division of powers proposed or suggested by you generally, would you include a division that would eliminate, in a new Constitution, the existence of this residuary power in the hands of the federal government?

M. Murray: Du point de vue constitutionnel vous avez évidemment raison. Dans la plupart des cas le pouvoir résiduel est fédéral, pas toujours, mais dans la plupart des cas. Dans la pratique c'est l'inverse. En vertu du Comité juridique du Conseil privé le pouvoir résiduel est devenu à bien des égards provincial au Canada par l'in-

[Texte]

pretations which have been put, particularly, on the property and civil rights clause which for practical purposes has put the provinces in a position of power. I do not really think, sir, you can get away from the necessity of a residual power of some kind or another because in the rather flexible system which I envisage as being necessary you are going to have a number of areas of overlapping jurisdiction where either by agreement, by delegation or by some form of adjustment you are going to have to have an informal or a contractual division of the field rather than a constitutional division. In such cases I would think experience in other federations shows that somebody has to have the residual power.

I would not say it should be one or the other. It might differ in each case just as it does in Canada. At the present time in agriculture and immigration it is federal and in pensions it is provincial. I think there are many cases where the residual power might be different depending on the circumstance.

M. Marceau: Monsieur Burns, comment envisagez-vous l'équilibre des pouvoirs dans une nouvelle constitution? Croyez-vous qu'il doit y avoir une prépondérance au gouvernement fédéral et une autre au gouvernement provincial ou un équilibre entre les deux?

• 1640

Professor Burns: I think in certain areas which are vital to the existence of a national state, the preservation of a Canadian nationality, a political identity, if you like, there has to be an overriding federal power. However, there are many areas which are purely, as you say, regional or local which are really the basis of our being a federation at all. If these did not exist we probably never would have been a federation, we would have been a unitary state from the very beginning. However, these do exist and one must accept the fact that they exist and in such cases I think the preponderance of authority would have to be recognized in the provincial field.

Again this is, I know, a little unsatisfactory in the sense that I seem to be waffling, but the fact is in the concept which I think is going to be necessary if we are ever going to get any kind of solution, there is going to have to be a much greater degree of flexibility and adaptability than we have shown in the past and we will have to worry—this is something I would not have said two or three years ago—less about everybody being the same than we used to. I think the idea that every province must be treated like every other province is a luxury we are not going to be able to afford.

M. Marceau: Monsieur Burns, en vertu de la Constitution actuelle, il y a évidemment des pouvoirs qui sont exclusivement réservés aux provinces. Comme vous n'êtes pas politicien, vous pourrez répondre d'une façon assez précise à ma question. Ne croyez-vous pas que dans ces domaines où les provinces ont une juridiction exclusive, en matière d'éducation, par exemple, c'est un peu ouer avec les mots que de dire, lorsqu'elles exercent ces pouvoirs d'une façon absolue, quand elles s'adressent à l'autres pays avec qui elles concluent des ententes: «Cela est de compétence fédérale, en vertu du pouvoir résiduaire ou des pouvoirs qui sont centralisés à Ottawa». En

[Interprétation]

terprétation qui a été donnée surtout en ce qui a trait à la propriété et à l'article concernant les droits civils ce qui, du point de vue pratique, a donné le pouvoir aux provinces. Je ne pense pas réellement qu'on puisse s'abstraire de la nécessité du pouvoir résiduel car dans le système très souple que je considère comme nécessaire vous aurez certains chevauchements de juridiction où par entente, par délégation, ou par un autre genre d'ajustement il y aura une division officielle ou contractuelle du domaine au lieu d'une division constitutionnelle. D'après ce qu'on voit dans les autres fédérations quelqu'un doit avoir le pouvoir résiduel.

Je ne veux pas dire par cela qu'il faudrait que ce soit l'un ou l'autre. Cela peut différer quelques fois de cas en cas, par exemple, comme au Canada. Actuellement, dans le cas de l'Immigration et l'Agriculture c'est fédérale, tandis que les pensions sont provinciales. Je pense que dans bien des cas le pouvoir résiduel pourrait être différent selon les circonstances.

Mr. Marceau: Mr. Burns, how do you see the balance of power in a new Constitution? Do you believe that there must be preponderance on the side of the federal government, and another preponderance on the side of the provincial government or a balance between those two levels of government?

M. Burns: Je pense que dans certains domaines vitaux pour l'existence d'un État national, pour assurer l'identité nationale ou politique, il faut avoir prépondérance du pouvoir fédéral. Toutefois, comme vous l'avez dit, il y a bien des domaines qui sont d'intérêt purement régional ou local qui sont, en fait, la raison d'être de notre fédération. Si ces intérêts n'existaient pas il est probable que notre pays ne se serait pas constitué en fédération mais plutôt en pays unitaire dès le début. Toutefois, il existe, et on doit accepter ce fait, et dans ce cas-là je pense qu'on devrait reconnaître que la prépondérance du pouvoir devrait se situer du côté provincial.

Et là encore, ceci n'est pas entièrement satisfaisant car je semble être très peu clair, mais en fait, la conception qu'il est nécessaire d'avoir c'est de prévoir beaucoup plus de souplesse, de faculté de s'ajuster, que dans le passé. Et je n'aurais pas avoué ceci il y a trois ans, mais il faut s'inquiéter beaucoup moins de l'égalité de tous. Je pense que l'idée que chaque province soit traitée comme toutes les autres, c'est un luxe qu'on ne pourra plus se payer.

Mr. Marceau: Mr. Burns, under the present Constitution, obviously there are powers which are exclusively provincial. Owing to the fact that you are not a politician you will be able to answer my question fairly precisely. Do you not believe that in matters over which there is exclusive provincial jurisdiction, as in education, for instance, it is just playing with words to say that, when they use those powers in an absolute manner to make agreements with other countries, we say, "This comes under the federal government owing to the residual power or the powers which are centralized in Ottawa". In other words, when we give to the provinces exclusive

[Text]

d'autres mots, lorsqu'on donne aux provinces des compétences exclusives, ne croyez-vous pas logique qu'on leur permette, jusqu'à une certaine limite, d'exercer ces pouvoirs exclusifs, non pas seulement à l'intérieur, mais également à l'extérieur, puisqu'il est normal que les provinces, comme les pays, communiquent les unes avec les autres.

Professor Burns: That is a pretty touchy area, I think, for me to get into, but my own feeling is—and this is based upon the experience, I think, in most federations—that really this is, again, a question where some degree of adjustment has to be reached. Essentially I do not see how a country can have any claim to national or international status if its constituents parts are able to go around making their own international treaties on their own. I think some arrangement has to be made obviously that the federal government cannot go around making treaties with other countries which would, for all practical purposes, cancel out the provincial powers, although it is possible in most federations, by the way, that the treaty power overrides the individual allocation of authority. However, I agree that this would be a very difficult thing to accept, but I do think this is, again, some place where some very realistic and practical arrangements have to be made and worked out. They can be worked out if people really are interested in doing so, but I do not think I could ever logically in all honesty say that I believe the constituent parts, the states of a federation should be able to make treaties on their own without the approval or the cognizance of the central government. As a matter of fact, I believe from my lawyer friends they would not have any standing in international law anyway even if they did, but that is another question.

M. Marceau: Une dernière question, si vous le permettez, monsieur le président. Depuis que nous voyageons à travers le pays, nous constatons que bien des gens, qui nous présentent des mémoires, semblent d'accord pour que le Gouvernement fédéral intervienne de façon active dans les matières d'éducation, afin qu'il apporte non seulement un appui financier, mais qu'il établisse également des normes communes, qui permettront ainsi aux gens des diverses provinces d'aller d'une province à une autre sans avoir de difficultés.

Inutile de vous dire qu'en ce qui a trait à la province de Québec, ceci causera des problèmes extrêmement sérieux si, dans une nouvelle constitution, l'éducation doit être du ressort fédéral, en vue d'assurer un fédéralisme viable. Je crois que nous nous engageons là dans un domaine où il n'y aura pas possibilité d'entente.

Pour compléter ma question de tout à l'heure, si d'autres provinces abandonnent leurs pouvoirs au point de vue éducation et si le Québec ne peut pas les exercer comme il l'entend, ne s'engage-t-on pas dans une impasse en ne permettant pas aux provinces, qui ont des pouvoirs exclusifs, de les exercer de la manière qu'elles jugent opportunes tout en évitant que cela vienne en conflit avec l'intérêt de la nation?

Professor Burns: I think what you say, sir, illustrates very well one of the questions that perhaps leads me to believe that we have to accept a greater degree of flexibility. I am a Western Canadian as well, and I know what you say is quite correct, that there is a very strong

[Interpretation]

jurisdiction, do you not think it logical to permit them, to a certain degree, to exercise those exclusive powers, not only within the province but also outside of the province, since it is normal that provinces, like countries, communicate with one another.

M. Burns: C'est une zone critique. Mon sentiment, étayé sur l'expérience de la plupart des fédérations, est que c'est une question où un certain ajustement s'impose. Je ne vois pas comment un pays peut avoir une revendication à un statut national ou international si ses parties constituantes peuvent faire leurs propres traités internationaux. Des dispositions doivent être prises pour que le gouvernement fédéral ne puisse faire des traités avec les autres pays qui à toutes fins pratiques peuvent annuler le pouvoir provincial, quoiqu'il est possible dans la plupart des fédérations d'accorder la prépondérance au pouvoir qui fait le traité plutôt qu'au pouvoir individuel. Je conviens que c'est quelque chose qui est très difficile à accepter, mais c'est de nouveau une zone dans laquelle des arrangements pratiques réalistes doivent être faits. Ils peuvent être élaborés si les gens s'y intéressent vraiment, mais logiquement, je ne peux pas franchement dire que je crois que les parties constituantes, que les parties d'une fédération aient le pouvoir de faire des traités sans l'approbation du gouvernement central ou bien qu'il en prenne connaissance. Je crois qu'en fait, d'après mes amis avocats, ces traités ne seraient pas reconnus en droit international, mais ça c'est une autre question.

Mr. Marceau: My last question, if I may, Mr. Chairman. Ever since we started travelling across the country, we realize that many people presenting briefs to us seem to agree that the federal government should intervene actively in the education field in order to provide not only financial support, but also to establish common standards enabling people from one province to go and further their education in another province without any difficulty.

It is useless to say that with respect to the province of Quebec this would create extremely serious problems if, in a new Constitution, education must be under the jurisdiction of the federal government in order to ensure a viable federalism. I think we would be moving into an area where no agreement would be possible.

To complete my former question, if other provinces yield their powers in the education field and if the province of Quebec cannot exercise that power as it believes it should, are we not heading for a dead-lock by not permitting those provinces which have exclusive powers to exercise them as they see fit, while trying to prevent this from coming into conflict with the interest of the country?

M. Burns: Ce que vous dites montre très bien qu'il faut être prêt à beaucoup plus de souplesse. J'habite l'Ouest et je sais que les gens, surtout ceux qui se déplacent fréquemment, désirent qu'il y ait coordination dans le domaine de l'éducation. Il faut être lunatique pour espé-

[Texte]

belief—particularly by people who move around a lot—in the desirability of having some co-ordinating authority in the educational system. I also agree with you that this is unrealistic when you try to apply it to the Province of Quebec. I think this perhaps supports my argument that some degree of flexibility in this respect would be desirable. If other provinces wish to make some kind of an arrangement with the federal government along this line, they should be privileged to do so, but this should in no way affect what the Province of Quebec wishes to do.

Mr. Lachance: Thank you, sir.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, I would like to pursue the questioning that was started by Mr. Osler, particularly in reference to this intergovernmental body that you expounded on for us today. As I understood it, the representatives of this body would be from two levels of government, that is, the federal and provincial levels. Do you also envisage representation in this intergovernmental body by the municipalities and, as I think you stated on page 13, by the public generally? How would you get the public involved in such a structure?

Professor Burns: I drew my model here, sir, from the Advisory Commission of Intergovernmental Relations in the United States. This is a body which was appointed under a federal statute in the United States and it is financed by the federal government. In the statute it lays down where the members shall be drawn from, and a certain number are drawn through appointment by the President directly, a certain number from the House of Representatives, a certain number from Congress, a certain number are appointed by the state governors, a certain number are appointed by the mayors of certain of the leading cities—it is specified, I cannot give you the exact details—and there is provision for appointment from the public at large. It makes a fairly large body. However, what I think I am really suggesting here is that such a body would be possible. As I say, I think it could be made much more compact than the Advisory Commission of Intergovernmental Relations in the United States. I am not necessarily bound to this model.

I am merely suggesting this as something that would be appropriate in order to rather broaden the influence. I would particularly agree with you that some way has to be developed—I do not know exactly how at the present time—of giving the municipalities a more direct voice in the constitutional process. I suspect the idea of municipalities being a third level of government is completely unrealistic. There are far too many of them and they cannot agree among themselves who represents them, and for this reason I think one has to work out a more effective way of dealing with this. However, I do not think there is any doubt but that we have to acknowledge that under the present circumstances of the developing nature of Canadian society that the municipalities of Canada must be given a greater voice in their destiny than they have up to the present time, when they are merely legal creatures of the province and in many cases of a provincial legislature that is heavily dominated by rural members. There are these big urban centres such as Montreal, Toronto or Winnipeg... and Winnipeg is probably the exception in that Winnipeg probably has better representation in the legislature than most urban centres in Canada. I think this is something

[Interprétation]

rer pouvoir appliquer ce programme à la province de Québec. Il faudrait se montrer un peu plus coopératif. Si d'autres provinces veulent conclure une entente avec le gouvernement fédéral, dans ce domaine, elles devraient pouvoir le faire sans toutefois contrecarrer les objectifs de la province de Québec.

M. Lachance: Merci, monsieur.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, je voudrais poursuivre l'interrogatoire commencé par M. Osler, à propos de cet organisme intergouvernemental. Les gouvernements fédéral et provinciaux seraient représentés. Croyez-vous que les municipalités et le public en général pourraient aussi être représentés? Quel serait le rôle du public et comment pourrait-il faire partie de l'organisme?

M. Burns: J'ai pris modèle sur le Comité consultatif des relations intergouvernementales des États-Unis, créé par une Loi et financé par l'État. La Loi précise qui doit faire partie du Comité: le président nomme quelques représentants; quelques-uns viennent de la Chambre des représentants; d'autres du Congrès; d'autres sont nommés par les gouverneurs et enfin d'autres par les maires de grandes villes. Quelques dispositions s'appliquent aussi au public. C'est donc un organisme très important. Je crois qu'un tel organisme est possible. Naturellement, on pourrait créer un Comité plus ou moins semblable.

Il me semble que ce serait bon pour élargir l'influence. Il convient de trouver un moyen, je ne sais pas comment, de donner aux municipalités la possibilité de se faire entendre de façon plus directe en matière de constitution. L'idée de faire des municipalités le troisième palier du gouvernement, est tout à fait irréaliste; il y en a beaucoup trop. Elles ne pourraient pas s'entendre sur le choix des représentants. L'évolution du Canada doit permettre aux municipalités de pouvoir se prononcer de façon beaucoup plus concrète qu'elles n'ont pu le faire jusqu'à maintenant. Pour façonner leur destin jusqu'à maintenant, elles ont dépendu des provinces. Il y a le cas de villes comme Montréal, Toronto, Winnipeg. Winnipeg a peut-être une meilleure représentation à l'Assemblée législative que la plupart des autres villes canadiennes. Cependant, la réponse ne pourrait être apportée qu'après des études beaucoup plus détaillées que celles que j'ai pu faire jusqu'à présent. Je cite ce modèle parce que cet organisme américain a joué un rôle important dans l'évolution des États-Unis.

[Text]

to which an answer could be given only after a great deal of much more detailed study than I have been able to give it up to this stage. I use this as a model because I think the Advisory Commission of the Intergovernmental Relations in the United States has been an extremely successful element in the process in the United States, although it is used in a different sense from the one I am suggesting here.

Senator Yuzyk: It is a very interesting concept, Professor Burns, and I do not think anyone has developed this for us. That is, the inclusion of not only the municipalities, but I still do not know how you are going to get the public institutions involved or which level of government would make the decision on who should be involved or who should not. Do you still adhere to this?

• 1650

Professor Burns: Yes, I think it could be done. Once agreement in principle is reached the practice could be worked out.

Senator Yuzyk: Thank you. My other question is about the Senate itself. You have stated that you regard the Senate to be paramountly a reviewing body.

Professor Burns: Yes, desirably, I think.

Senator Yuzyk: Right, but the Senate has expanded its functions in recent years and is now introducing legislation; legislation can be introduced in the Senate particularly if it does not deal with money bills as such.

Professor Burns: Yes.

Senator Yuzyk: Do you envisage any other functions for the Senate rather than just being a reviewing body and introducing certain legislation? How do you look upon the work of the Senate now particularly when it is involved in investigating many problems through their committees and presenting reports?

Professor Burns: Sir, in a sense I would regard this as part of what I meant by the reviewing process. I think this is a most valuable part of the Senate's work: some of the best committee studies have come out of the Senate in recent years and this would be very unfortunate if it were not continued. I was merely using this as a contrast with the concept that the Senate should be the protector of provincial rights which I do not regard as realistic at all.

Senator Yuzyk: It certainly has not worked out here in Canada as such.

Professor Burns: No.

Senator Yuzyk: Would you like to see any other function for the Senate? It has been suggested that the Senate could be involved in appointments of judges and ambassadors, for instance.

Professor Burns: So far as the appointment of judges is concerned, it might have a very useful purpose. The appointment of ambassadors seems to be part of the political process that only the government can really assume responsibility for.

Senator Yuzyk: I see. Thank you.

[Interpretation]

Le sénateur Yuzyk: C'est une idée très intéressante. Cependant, je ne vois pas comment il vous sera possible d'organiser toute l'affaire.

M. Burns: Oui, je pense que c'est réalisable. Lorsqu'on est d'accord sur le principe, on peut en établir l'application.

Le sénateur Yuzyk: Merci. Mon autre question se rapporte au Sénat. Vous dites que le Sénat est surtout un organisme de révision.

M. Burns: Oui, préférablement.

Le sénateur Yuzyk: Bien, mais ces dernières années le Sénat a étendu ses fonctions et actuellement il présente les lois, à condition qu'elles ne portent pas sur des bills de finance.

M. Burns: Oui.

Le sénateur Yuzyk: Envisagez-vous d'autres fonctions pour le Sénat que celles de faire des révisions législatives et de présenter certaines lois? Quelle est votre idée du travail actuel du Sénat, surtout lorsqu'il s'occupe de l'examen de plusieurs problèmes par l'entremise de ses comités et de soumettre des rapports?

M. Burns: Ceci correspond dans un certain sens à ce que je considère comme étant les activités de l'organisme de révision. Ces dernières années, les meilleures études faites par des comités nous sont venues du Sénat, et il serait malheureux qu'elles ne soient pas poursuivies. J'en parlais simplement par contraste avec la conception préconisant que le Sénat soit le gardien des droits des provinces, ce qui à mon avis, n'est pas du tout réaliste.

Le sénateur Yuzyk: Ce n'est certainement pas ce qui s'est produit au Canada.

M. Burns: Non.

Le sénateur Yuzyk: Envisageriez-vous d'autres fonctions pour le Sénat? Parce qu'on a proposé que le Sénat pourrait s'occuper de la nomination des juges et des ambassadeurs, par exemple.

M. Burns: Pour ce qui est de la désignation des juges, ce serait peut-être utile. Pour ce qui est des ambassadeurs, ceci fait partie du processus politique et seul le gouvernement peut en assumer la responsabilité.

Le sénateur Yuzyk: Je vois, merci.

[Texte]

The Acting Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Fergusson.

Senator Fergusson: Senator Yuzyk has asked two of the questions that I was going to ask so it leaves me with very little to say. Besides, Senator Yuzyk apparently agrees with you that the Senate has not served the purpose of protecting provincial rights. We all know that the representation in the Senate is on a territorial basis so that sections of the country where the population may be very small still have adequate representation. That was the reason for setting it up as it was.

Is it not still just as important that we should have that territorial representation in Parliament as it was at the time of Confederation? Do you not believe there should be territorial representation? I do not quite agree that the Senate has not served its purpose in protecting provincial rights. What can you point to as something they should have done? They have been in Parliament increasing the representation from the provinces, keeping it balanced according to territorial divisions. Have they not been serving their purpose there?

Professor Burns: In that sense, Senator Fergusson, I suppose they have and I did not mean this as a criticism of what has been done but I do not think it has been a very positive role in that most decisions with regard to the relationships between Canada and the provinces have been taken between the executive governments of the provinces and the federal government.

The Acting Joint Chairman (Senator Forsey): Or have been settled by the courts.

Professor Burns: Or have been settled by the courts, or through the conference process, or through agreements, or as a matter of fact, many of them through the normal process of administrative arrangements.

I cannot think offhand, although I do not pretend to have all the knowledge of this I should have, of any area or any particular situation where the Senate really has been a prime mover in any particular situation which has resulted in a province's position being changed one way or another in a substantial way.

• 1655

Senator Fergusson: But they have provided perhaps in an area where the population is small that there is in Parliament a fairly good, strong representation from that area. They have done that.

Professor Burns: Yes, there has been that to it. Whether this has worked in that positive sense, it certainly has perhaps worked in an indirect sense, but I honestly cannot think of any way in which it has had a direct influence upon any financial or other relationship between the federal and provincial governments.

Senator Fergusson: I think there was something else I had in mind. I know you said that you have no intention of venturing a personal opinion, and I am afraid this is following Senator Yuzyk, but do you think yourself the Senate should be continued or should it be abolished, or are you willing to express an opinion on that?

Professor Burns: I would not like to do Senator Forsey out of a job so soon.

[Interprétation]

Le coprésident intérimaire, (le sénateur Forsey): Sénateur Fergusson.

Le sénateur Fergusson: Le sénateur Yuzyk a déjà posé deux des questions que j'allais poser par conséquent, j'aurais très peu à ajouter. En outre le sénateur Yuzyk est d'accord avec vous que le Sénat n'a pas joué le rôle de protecteur des droits provinciaux. Mais, la représentation au Sénat est en fonction des divisions territoriales, de sorte que même si la population de certaines régions est très faible, ces dernières sont suffisamment représentées. C'est la raison qui a présidé à sa création.

Mais, n'est-il pas aussi important d'avoir cette représentation territoriale pour ce qui est du Parlement comme c'était le cas au moment de la création de la Confédération? Ne pensez-vous pas que la représentation territoriale devrait exister? Je ne suis pas d'accord avec vous, lorsque vous dites que le Sénat n'a pas protégé les droits des provinces. Dites-moi ce qu'ils auraient dû faire? Au Parlement, ils ont augmenté la représentation des provinces, en la gardant équilibrée compte tenu des divisions territoriales. N'ont-ils pas rempli leur rôle dans ce domaine?

M. Burns: Dans ce sens, sénateur Fergusson, je présume qu'ils l'ont rempli, je ne veux pas critiquer ce qui a été fait, je ne crois pas que ça été un rôle très positif parce que la plupart des décisions concernant les rapports entre le Canada et les provinces ont été prises par les gouvernements des provinces et le gouvernement fédéral.

Le coprésident intérimaire (le sénateur Forsey): Ou ont été réglées par les tribunaux.

M. Burns: Oui, par les tribunaux ou par le truchement des conférences, des ententes, et plusieurs d'entre elles par les moyens normaux d'arrangements administratifs. Il ne me vient à l'esprit aucun cas en particulier, même si je ne prétends pas être aussi renseigné que je devrais l'être à ce sujet, où le Sénat a été la force dominante qui a entraîné un revirement important de la position d'une province dans un sens ou dans l'autre.

Le sénateur Fergusson: Pour les régions à faible densité de population, il a assuré une assez bonne représentation au Parlement.

M. Burns: Oui, c'est vrai. Il a peut-être contribué de façon indirecte, mais, à ma connaissance, il n'a exercé aucune influence directe financière ou autre dans les rapports entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le sénateur Fergusson: Je sais que vous avez dit que vous n'aviez pas l'intention de formuler des opinions personnelles peut-être après ce que le sénateur Yuzyk a dit, mais êtes-vous en faveur du maintien du Sénat ou de son abolition?

M. Burns: Je ne voudrais pas mettre au chômage le sénateur Forsey aussi rapidement.

[Text]

No, I think an Upper House is a very useful thing and particularly in the sense that I have mentioned as a body which holds sort of a second-guessing role, if you like, over the elected House, a review process, and also to the work it can do through the committee structure which it has operated so very successfully.

Senator Fergusson: A sober second-thought idea.

Professor Burns: Yes, indeed.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Senator Fergusson, Senator Yuzyk and I can breathe freely again after moments of palpitating suspense when I wondered whether the death sentence was going to be pronounced.

Senator Fergusson: Thank you, Professor Burns.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: Thank you, Mr. Chairman. Professor Burns has emphasized in his paper the problem of rapid change in Canada and this seems to be the basis for the growing demand for constitutional change. I also heard him confess that he is a Westerner so I would like to ask him this question. In our travelling into Western Canada we have been hearing quite frequently the suggestion that inasmuch as Western Canada was not in the initial negotiations which led up to the original Confederation Pact perhaps there should be some recognition in any constitutional change in the new dimensions that have been added there to Canadian Confederation. Specifically, the suggestion comes forward that there might be enshrined in any new constitution or brought in under constitutional amendments some specific guarantees of the rights of what is called the third force. This would come under the heading of your regional economic and cultural distinctions. That is one of the problems of a diverse nation like Canada. Would you care to comment, Professor Burns, on the feasibility of enshrining in a Canadian Constitution additional ethnic or cultural rights?

Professor Burns: I suppose a great deal would depend on just what sort of thing you were thinking of. I must admit a great fondness for constitutions that are relatively brief and do not clutter themselves up with a lot of unnecessary things which you may regret afterwards. Frankly, having spent a number of years in the Prairies, and basically being born and brought up in British Columbia, I perhaps have less sympathy than I should for some of the Western positions, but I just do not really know what the Western position is when you people talk. I went to a conference in Lethbridge on Prairie Union and I did not find anybody really agreed about anything, about what they wanted or what their interests were, or anything else. I think that when you came to writing this in letters, that were going to endure forever in the Constitution, you would probably find in 10 years' time you would be wondering how you could get rid of it, because this again is a process that changes so fast and traditions are so different. I mean the Manitoba of today had a lot in common with Saskatchewan of 25 or 30 years ago, but it has not very much in common with it now, anymore than Alberta has with Saskatchewan. Mr. Bennett would want to join with Alberta and Mr. Strom certainly just

[Interpretation]

Non, je crois que la Chambre haute est très utile surtout dans le sens que j'ai indiqué, comme organisme pouvant aller plus loin que la Chambre élue, comme processus de révision, et dans son travail de comités qui a eu tellement de succès.

Le sénateur Fergusson: Une idée bien sage.

M. Burns: En effet.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Le sénateur Fergusson, le sénateur Yuzyk et moi-même pouvons maintenant respirer plus à l'aise, après des mois d'incertitude au cours desquels je me suis demandé si la sentence de mort allait être prononcée.

Le sénateur Fergusson: Merci.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Monsieur Dinsdale.

M. Dinsdale: M. Burns a parlé du problème de l'évolution rapide au Canada et il semble que c'est sur cela qu'on se fonde pour demander de plus en plus de changements à la Constitution. Il a aussi avoué qu'il venait de l'Ouest et je voudrais lui poser une question. Quand nous sommes allés dans l'Ouest du pays, on nous a laissé souvent entendre que, comme l'Ouest du Canada ne participait pas aux premières négociations qui ont entraîné la Confédération, il faudrait reconnaître, dans les réformes apportées à la Constitution, cette nouvelle dimension à la Confédération canadienne. Plus précisément, on nous suggère de garantir dans la nouvelle constitution ou dans les changements qui seront apportés les droits de ce qu'on appelle la troisième force. Cela découlerait des distinctions régionales économiques et culturelles. C'est l'un des problèmes d'une nation aussi diversifiée que le Canada. Pourriez-vous commenter, monsieur Burns, sur les possibilités d'inclure dans la Constitution canadienne d'autres droits d'ordre ethnique et culturel?

M. Burns: Cela dépendrait de ce que nous avons à l'idée. Je pense qu'une Constitution doit être plutôt brève et ne pas s'encombrer de choses inutiles qu'on peut regretter plus tard. J'ai passé un certain nombre d'années dans les Prairies, je suis né et j'ai été élevé en Colombie-Britannique, mais je ne suis peut-être pas aussi porté que je le devrais pour la position de l'Ouest. A vous entendre, je ne sais trop quelle est cette position. Je suis allé à une conférence à Lethbridge sur l'union des Prairies et je n'ai pas constaté un seul vrai point d'entente, ce qu'on voulait, quels étaient leurs intérêts, etc. Je crois que si vous indiquez cela à jamais dans la Constitution vous vous demanderez dans 10 ans comment vous pourriez bien le supprimer, car l'évolution est très rapide. Par exemple, le Manitoba d'aujourd'hui avait beaucoup en commun avec la Saskatchewan il y a 25 ou 30 ans, mais il n'y a plus grand-chose en commun avec la Saskatchewan actuellement, pas plus que l'Alberta n'en a. M. Bennett voudrait se joindre à l'Alberta. M. Strom se contente de dire qu'il ne veut pas de la Saskatchewan ou du Manitoba. C'est presque reprendre ses paroles à Lethbridge. Je ne vois vraiment pas ce qu'on pourrait garantir dans la Constitu-

[Texte]

says he does not want to have any part of Saskatchewan and Manitoba. This is almost a quote from what he said at Lethbridge. I do not really know just what you would enshrine in this sort of constitution this third force. I would think it would be a very touchy sort of a thing to try and play around with.

• 1700

Mr. Dinsdale: I would be inclined to agree with you because of the cultural diversity on the Prairies, where they subscribe to the mosaic concept rather than any compact of the two founding peoples. But we have been hearing representations from Indian groups and the Métis associations suggesting that they were left out of the original Constitution and that any changes should include specific reference to their treaty rights and even their aboriginal rights. Have you any comment to make on that?

Professor Burns: Not really, except I suppose it depends on how far back you want to go. When did the thing start? You have to start somewhere and we started in 1867, and if we start trying to recognize everything that was done since history began we are going to be confronted with some difficult problems in trying to deal with this. I think that if our Constitution, our system of government and our approach to government is just, these things will be looked after in the normal process of legislation and in the common law, and I suspect that it is much the same way with a Bill of Rights. Really, should it be necessary, if we believe in the rights of people, that we enshrine these things in the Constitution and bind ourselves by such rigidities? But I really do not have any strong opinions on this because I just do not know enough about it.

Mr. Dinsdale: I would take it then that you would conclude that your idea of an intergovernmental body to deal on an ad hoc basis with these problems as they arise would be a much more feasible and practical approach to these difficulties, protests and complaints as they arise in the Canadian body politic from time to time?

Professor Burns: Yes, I think this is part of the political process and that is the way it should be done.

Mr. Dinsdale: For example, with reference to the Indians, an Indian claims commission which might deal in some detail with their particular problems. I think this is where their main difficulty is. It is not so much the difficulty arising from the loss of their cultural characteristics as the loss of their land rights.

Professor Burns: Yes, my own opinion was that this is the way things should be dealt with. How far do you go if you start enshrining all rights? You would have Women's Lib in there next.

Mr. Dinsdale: Heaven forbid!

The Acting Chairman (Senator Forsey): Mr. Asselin.

Mr. Asselin: I would like to ask you a very simple question. For instance, if there had not been at any time a French province in Canada and if all the provinces were English, do you think there would be need now to change the Constitution of Canada?

[Interprétation]

tion pour cette troisième force. Je pense que ce serait un point très litigieux.

M. Dinsdale: Eh bien j'ai tendance à reconnaître cela comme vous, car la diversité culturelle dans les Prairies répond plutôt au concept de la mosaïque. Ce n'est pas la même chose que les deux nations fondatrices. On a entendu les instances des groupes indiens et des Métis qui ont suggéré qu'ils ont été mis de côté au moment de la signature de la première Constitution et qu'on devrait tenir compte de leurs droits d'indigènes et de leurs droits en vertu des traités. Avez-vous un commentaire à faire là-dessus?

M. Burns: Non, pas vraiment, sauf pour dire que cela dépend jusqu'où vous voulez retourner en arrière. Quand cela a-t-il commencé? Il faut commencer quelque part. Cela remonte à 1867. Si on essaie de reconnaître tout depuis les débuts de l'histoire, eh bien ce sera un problème assez difficile. Je pense que si notre Constitution, notre système gouvernemental et notre façon de traiter avec le gouvernement sont justes, cela sera considéré d'une façon normale et sera aussi considéré dans l'optique du droit commun. C'est pas mal la même chose que la charte des droits. On peut se demander si c'est nécessaire, si on croit aux droits des gens d'examiner ces points de la Constitution et de se lier de façon aussi rigide. Mais je n'ai pas d'opinion très nette là-dessus, car je ne suis pas très au courant.

M. Dinsdale: Alors, je crois comprendre qu'à votre avis, un organisme intergouvernemental peut traiter sur une base *ad hoc* pour régler ses problèmes; que ce serait une manière beaucoup plus pratique de faire face aux difficultés, aux protestations et aux plaintes politiques soulevées dans notre pays à l'occasion?

M. Burns: Oui, cela fait partie du jeu.

M. Dinsdale: Par exemple, au sujet des Indiens, il pourrait y avoir une Commission de réclamation des droits des Indiens capable de régler ces problèmes particuliers et la principale difficulté est là. Il ne s'agit pas seulement de la perte de caractéristiques culturelles mais de la perte de leurs droits fonciers.

M. Burns: Oui, c'est ainsi qu'il faudrait traiter. Jusqu'où irait-on, s'il fallait enchâsser tous les droits? La libération des femmes ne tarderait pas à suivre.

M. Dinsdale: Dieu nous en garde!

Le coprésident (le sénateur Forsey): Monsieur Asselin.

M. Asselin: Monsieur Burns, je voudrais vous poser une simple question. Par exemple, s'il n'y avait jamais eu de province française au Canada, si toutes les provinces étaient anglaises, serait-il nécessaire maintenant de changer la Constitution du Canada?

[Text]

Professor Burns: I think possibly there might have been some need for changes, but I do not think they would have been as substantial, sir. I think one has to recognize that one of the real forces in change in Canada has been the existence of the French fact, if you would like to call it that. I think this has to be acknowledged. It would be very silly not to say that this is so. I suspect it is quite possible that if there had not been any Quebec in the original sense Canada might have started out as a unitary state in the beginning and probably would have stayed that way.

Mr. Asselin: If we are talking about changing the Constitution of Canada—over the years Quebec has asked for certain changes in the distribution of powers—should we not ask the federal government to give to Quebec more powers in certain fields?

Professor Burns: Yes, I think that is right.

Mr. Asselin: When you spoke about distribution of powers you elaborated a little bit in your brief but did not go into detail. Could you list briefly what kind of powers should be delegated to the provinces, and also to the central government.

• 1705

Professor Burns: Well, that is a rather big order to do off the top of my head. But essentially I do not think I would really say there are very many fundamental changes from those that exist at the present time. The problems that really relate to the provincial identity, the existence of a province as a separate force or element within the national state, are essentially those that they have at the present time in most instances, and at the same time the federal government has had most of the powers it requires, although the powers have been diluted somewhat by the decisions of the courts from time to time.

I would not think that the changes would be fundamental. I think there would be some redefinitions necessary. This is why I think that I say that it would be desirable if there were much more flexibility in this because many of the things which, as I say, Quebec might find desirable, and which would be no reflection upon the national status of the federal government, might be handled this way in Quebec and handled quite differently in Manitoba or Prince Edward Island or Nova Scotia.

Mr. Asselin: So you believe in the theory of the delegation of powers.

Professor Burns: Yes, I think it is a practical approach to the situation.

Mr. Asselin: Some politicians think that if we gave to certain provinces some delegation of powers, we will in a certain way establish a special status for those provinces. What do you think about that?

Professor Burns: Well, it depends what you mean by special status.

Mr. Asselin: Or special arrangements, or special power of opting out or opting in.

Professor Burns: Yes. I think we have to recognize that these things exist now and they have existed and

[Interpretation]

M. Burns: Il aurait peut-être été nécessaire d'apporter des changements, mais pas aussi complets. Mais il faut reconnaître qu'une des grandes forces qui entraînent les changements au Canada est l'existence du fait français, si vous voulez. Il faut le reconnaître. Il serait bien ridicule de dire qu'il n'en est pas ainsi. Il est possible que si l'on n'avait pas eu le Québec au sens original du terme, le Canada n'aurait sans doute pas à l'origine constitué un État unitaire et aurait probablement conservé son statut.

M. Asselin: Alors, suis-je justifié de dire que si nous parlons de changer la Constitution du Canada, c'est que depuis des années le Québec fait des réclamations au sujet du partage des pouvoirs et réclame du gouvernement fédéral plus de pouvoirs dans certains domaines?

M. Burns: Oui, j'estime que vous avez raison.

M. Asselin: Quant vous parlez du partage des pouvoirs, dans votre mémoire, vous vous étendez un peu sur le sujet, mais sans précisions. Pourriez-vous cependant énumérer les pouvoirs susceptibles d'être attribués aux provinces ou au gouvernement central?

M. Burns: C'est une question bien vaste, pour y répondre au pied levé. En fait, je ne crois pas pouvoir affirmer qu'il y a beaucoup de changements fondamentaux par rapport à ce qui existe maintenant. Les problèmes qui se rattachent à l'identité provinciale, à l'existence de provinces, comme force distincte dans la nation, sont essentiellement les mêmes, dans la plupart des cas et le gouvernement fédéral dispose de tous les pouvoirs nécessaires même si ceux-ci sont légèrement affaiblis par les décisions des tribunaux, de temps en temps. Je ne pense pas qu'il y a lieu d'apporter des changements fondamentaux. Il y aurait de nouvelles définitions dans certains cas. Aussi, je pense qu'il serait souhaitable de permettre plus de souplesse car un certain nombre de choses qui paraissent souhaitables au Québec et qui ne se répercuteraient pas sur le statut national du gouvernement fédéral pourraient être résolues d'une certaine façon au Québec et d'une autre, au Manitoba ou en Nouvelle-Écosse.

M. Asselin: Alors, vous croyez à la délégation des pouvoirs?

M. Burns: Oui, je pense que c'est une attitude réaliste.

M. Asselin: Certains hommes politiques pensent que si nous déléguons certains pouvoirs à des provinces, nous établirons en quelque sorte un statut spécial pour ces provinces. Qu'en pensez-vous?

M. Burns: Cela dépend de ce que vous entendez par statut spécial.

M. Asselin: Entente spéciale ou possibilité d'accepter et de refuser l'application de certaines règles.

M. Burns: Il faut reconnaître que cela existe maintenant, qu'elles existent depuis un certain temps et conti-

[Texte]

they continue to exist, and a number of private arrangements or particular arrangements exist between the federal government and different provinces. I mean, what is the Winnipeg Floodway but a special arrangement? The South Saskatchewan Dam or the St. Lawrence Seaway or any number of these things are special arrangements that have been made by contract and compact. I am merely suggesting that we might examine how this might be used more effectively in a broader field.

Mr. Asselin: So when we are talking about special status or special arrangements for Quebec, we might in the same way be talking also for special arrangements for all the provinces if they want to use them.

Professor Burns: If they want to use them, yes.

Mr. Asselin: All right. Thank you.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Mr. Breau.

Mr. Breau: Professor Burns, when you were first answering the questions I thought I understood your answer, but now that I have heard a few of the answers I still understand it but in a different way.

Do you not think that instead of just saying flexibility, what we need in Canada is more co-operation on the administration of certain fields? On the question of politics, the political identity of a province, should we not encourage—I am not going to use the word rigidity—more promotion of identity? You talked a while ago about the conference in Lethbridge. I think that much in the same way as with the Maritimes, there could be some advantage for the sake of administrative efficiency, not only because of the cost, because if we do not have this type of co-operation on the administration of certain things I do not think we are going to be able to cope with the problems in the years to come.

It is not only a question of cost. I think that is a secondary factor. But should we not encourage more autonomy from the political sense and more co-operation on administration? I really think that the day that Bennett agrees with Strom and Bourassa agrees too much with Robarts on certain political questions—I do not really think we can keep this country together without this point of view, be it the Quebec point of view, or be it the Manitoba point of view, or even the Prince Edward Island point of view.

There is need for co-operation, but the Island has to remain the Island and Quebec has to remain Quebec as strong as possible. So should we not maybe in the same way that they do in Europe—they have a lot of co-operation but you will never bring those people together in a political union.

Professor Burns: I would agree with you about the need for co-operation, but I do not know that I quite feel that I could agree entirely with the other aspect. For instance, I think that the situations have to be judged on the particular circumstances. For instance, Maritime union may be perfectly logical while Prairie union may be quite illogical for practical reasons. If you are saying that it would be very dangerous for the Canadian nationality if all the provinces agreed with each other, in effect

[Interprétation]

nueront à le faire dans certaines ententes signées entre le fédéral et diverses provinces. Qu'est le *Winnipeg Flood Way*, sinon une entente particulière? Le barrage de Saskatchewan, la Voie maritime du Saint-Laurent, constituent des ententes spéciales découlant de contrats. On pourrait examiner comment les utiliser à plus grande échelle.

M. Asselin: Alors, lorsque l'on parle de statut spécial et de dispositions spéciales pour le Québec, on pourrait aussi parler d'entente spéciale pour d'autres provinces, si elles le désirent.

M. Burns: Oui, si elles le désirent.

M. Asselin: Parfait. Je vous remercie.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur Burns, lorsque vous avez commencé à répondre aux questions, je pensais avoir compris votre réponse, mais, maintenant, après avoir entendu d'autres interventions, je comprends différemment.

Ne pensez-vous pas qu'au lieu de vanter les mérites de la souplesse, nous aurions besoin de plus de coopération au Canada au sujet de la gestion de certains domaines. Au sujet de l'identité politique d'une province, ne devrions-nous pas encourager, pas nécessairement la rigidité, mais plutôt encourager la formation de cette identité? Vous avez parlé de la Conférence de Lethbridge, il y a quelques minutes. De même que pour les Maritimes, on devrait, au nom de l'efficacité administrative et pas seulement pour des raisons financières, arriver à une coopération administrative plus étroite, sinon nous ne pourrions faire face aux problèmes des années à venir. Les frais ne sont qu'un élément secondaire, mais ne devrions-nous pas encourager l'autonomie politique tout en développant la coopération sur le plan administratif, car je pense que le jour où M. Bennett tombera d'accord avec M. Strom et M. Bourassa s'alignera sur les opinions politiques de M. Robarts, le pays ne pourra plus être uni sans ces opinions si différentes que sont celles du Québec, du Manitoba ou de l'Île du Prince-Édouard.

La coopération est une nécessité mais l'Île du Prince-Édouard doit conserver son identité et le Québec doit demeurer le Québec. Ne devrions-nous pas prendre l'Europe comme exemple? La coopération y règne; toutefois les nations européennes ne formeront jamais une union politique.

M. Burns: Je suis d'accord en ce qui concerne l'impératif de la coopération; cependant, je ne pense pas que je pourrais être tout à fait d'accord sur les autres aspects. Il faut juger chaque situation selon les circonstances particulières. L'Union des Maritimes n'est peut-être pas logique, celle des Prairies semble même absurde sur le plan pratique. Si vous dites qu'il serait très dangereux pour la nation canadienne que toutes les provinces tombent d'accord, j'ai l'impression que vous

[Text]

I suppose you are suggesting that they could then have their own way with the federal government if they all agree.

Mr. Breau: I am afraid that if we do not have strong provinces, the federal system cannot work. If we do not have strong political provinces, strong from the political point of view, I do not think the federal system can work. It will just become lost in the problems, and the federal government will remain the big brother, or the big father, even worse.

• 1710

Professor Burns: I suppose this applies both ways, of course.

Mr. Breau: We are trying not to be, but anyway.

Professor Burns: One of the criticisms of Canadian federalism is of course that we have too few provinces; that we have got two or three very, very strong provinces, and they dominate the federation. I do not argue this one way or the other, but this is one of the criticisms that of a federation with too few provinces, that there is a chance for domination by one or two or three provinces which are effectively very strong.

Mr. Breau: Then you would agree that from the political point of view, we should not use the word "flexibility", but maybe "understanding" or "compassion" between one or the other, that we should put the emphasis on co-operation...

Professor Burns: I agree. I agree.

Mr. Breau:...on the administration of certain programs, because we just will not be able to cope with the problems.

Professor Burns: You cannot get co-operation on administration unless you have understanding at the political level

Mr. Breau: I did mention understanding...

Professor Burns: Yes.

Mr. Breau:...but that does not mean that you have to become weak when it is time to speak up for yourself.

Professor Burns: No. No. I do not regard flexibility as weakness necessarily. I think it is adaptability. Maybe it is strength.

Mr. Breau: Maybe rigidity.

The Acting Chairman (Senator Forsey): I think Senator Fergusson had what I might call a supplementary. I assume it will be fairly brief, because Mr. Allmand has not had a whack at questions yet.

Senator Fergusson: Let Mr. Allmand go on. My questions are on a different subject—not supplementary.

Mr. Allmand: Professor Burns, on page 12 where you discuss a type of contracting out, you say that you appreciate that all provinces might not be on the same footing and you refer then to the contracting-out proposals of 1965. Have you thought about some fiscal mech-

[Interpretation]

laissez entendre qu'elles adopteraient une position commune à l'égard du fédéral.

M. Breau: Eh bien, je crains que si les provinces ne sont pas fortes, le système fédéral ne peut fonctionner. Si les provinces ne sont pas fortes sur le plan politique, le système fédéral ne fonctionnera pas à mon avis, il s'écoulera sous les problèmes et le gouvernement fédéral jouera le rôle du grand frère, voire du grand-père, ce qui est pire.

M. Burns: Je suppose que cela joue dans les deux sens, bien entendu.

M. Breau: Nous essayons de l'éviter de toute manière.

M. Burns: On critique le fédéralisme canadien en disant que nous avons trop peu de provinces; qu'il y a deux ou trois provinces fortes qui dominent l'ensemble. Je ne veux pas discuter de cela dans un sens ou l'autre, mais c'est l'une des critiques à l'effet qu'avec une confédération qui comprend trop peu de provinces, il y a possibilité de domination par une, deux ou trois provinces qui sont réellement très puissantes.

M. Breau: Alors, vous seriez d'accord si, du point de vue politique, nous n'utilisons pas le mot souplesse, peut-être compréhension... ou compassion entre l'une et l'autre et qu'il faudrait mettre l'accent sur la coopération.

M. Burns: D'accord, d'accord.

M. Breau:...pour l'administration de certains programmes, sinon nous ne pourrions pas faire face à certains problèmes.

M. Burns:...Il est impossible d'obtenir de la coopération au niveau administratif sans avoir de compréhension au niveau politique.

M. Breau: J'ai bien mentionné la compréhension.

M. Burns: Oui.

M. Breau: Mais cela ne veut pas dire qu'il faut s'affaiblir lorsqu'il s'agit de parler en son propre nom.

M. Burns: Non. La souplesse n'est pas nécessairement la faiblesse. C'est plutôt la faculté de s'adapter, c'est peut-être une force.

M. Breau: Peut-être est-ce de la rigidité.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Je crois que le Sénateur Fergusson a une question supplémentaire. J'espère qu'elle sera brève car M. Allmand n'a pas encore pu poser de questions.

Le sénateur Fergusson: Je cède ma place à M. Allmand. Mes questions touchent un autre sujet et ne sont pas supplémentaires.

M. Allmand: M. Burns, à la page 12, lorsque vous parlez d'un genre de désengagement, vous dites que vous vous rendez bien compte que toutes les provinces ne sont peut-être pas sur le même pied et vous vous reportez alors aux propositions de non-participation de 1965.

[Texte]

anism to deal with opting out situations or special arrangement situations or whatever you wish to call it? In other words, the situation where you may have one or two provinces who are not participating in a national program but have decided to have their own program. Have you got any suggestions how this could be dealt with, how federal government moneys might be returned to the provinces and so forth and so on?

Professor Burns: Under the opting out proposals or the original 1965 proposals, of course, it was done through the release of tax shares. I think there are great, very real limits as to how far this can go if the federal government wants to retain any fiscal authority in the country.

Mr. Allmand: That particular method has been criticized.

Professor Burns: My own inclination would be that in many cases if this was carried out to its logical extreme, there would be a sort of balance sheet which would be constructed, and in the net process there would certainly be some provinces which would have to get cash grants, unconditional grants of some kind or another. I know in the federal government's proposals on the spending powers, the suggestion was made that they would make grants to the people of the province, but I find this a rather difficult thing to accept in practical terms. I think probably, although I have not really worked this out in detail, the arrangements would have to be with the governments of the provinces concerned.

Mr. Allmand: You say you have not worked it out in detail, but you would tend to some system whereby the federal government would return moneys to provincial governments.

Professor Burns: Yes, rather than to the people of the province, although I realize that this is not what the federal government's position has been in the spending power paper.

Mr. Allmand: Yes. You referred in your brief that you gave to us to certain papers that you had prepared. Have you prepared a paper on that particular subject?

Professor Burns: Where is that, sir?

Mr. Allmand: I just cannot point it out but you refer to certain things you had written, and I just do not know if that was one of them or not?

An hon. Member: Intergovernmental studies.

Professor Burns: What I was probably referring to is this: Fiscal and Economic Matters.

Mr. Allmand: Does that deal with the subject of...

• 1715

Professor Burns: Not of opting out, no.

Mr. Allmand: I see.

Professor Burns: It is structural, it is an intergovernment organizational study.

Mr. Allmand: I see. The other question I had was with respect to elected senates. In your brief you state some-

[Interprétation]

Avez-vous pensé à un certain mécanisme fiscal permettant des cas de désistement ou des arrangements spéciaux, ou quel que soit le nom à leur donner? En d'autres mots, une situation selon laquelle deux ou trois provinces ne participent pas au programme national mais décident d'avoir leur propre programme. Avez-vous des suggestions sur la manière de faire face à cela, comment les deniers fédéraux peuvent être remis aux provinces et ainsi de suite?

M. Burns: Aux termes des propositions de non-participation ou les propositions initiales de 1965, cela se faisait par la répartition des impôts. Je crois qu'il y a des limites bien précises qu'on ne peut pas dépasser si on veut conserver au gouvernement fédéral une certaine autorité en matière fiscale.

M. Allmand: Cette méthode a fait l'objet de critiques.

M. Burns: A mon avis, dans de nombreux cas, si l'on porte ceci à la logique extrême, il faudrait établir un genre de bilan et comme résultat, certaines provinces devraient faire l'objet de subventions en espèces, des subventions sans restriction, de quel que genre que ce soit. Je sais que les propositions du gouvernement fédéral touchant le pouvoir de dépenser comportent la suggestion selon laquelle ce dernier pourrait accorder des subventions directement aux citoyens de la province, mais j'en trouve l'application pratique plutôt difficile. Bien que je n'en ai pas fait l'étude détaillée, je crois que les modalités devraient en être arrêtées avec les gouvernements provinciaux concernés.

M. Allmand: Vous déclarez ne pas avoir étudié ce point en détail mais vous préconisez un système par lequel le gouvernement fédéral retournerait aux provinces des montants d'argent.

M. Burns: Oui, plutôt qu'aux citoyens de la province, bien que je me rende compte que cela n'est pas l'approche du gouvernement fédéral telle que décrite dans le document touchant le pouvoir de dépenser.

M. Allmand: Oui. Dans votre mémoire, vous parlez des documents que vous avez préparés et que vous nous avez remis. Avez-vous préparé un document sur ce sujet précis?

M. Burns: Où cela est-il mentionné?

M. Allmand: Je ne peux pas retrouver la place exacte, mais vous mentionnez des documents que vous avez rédigés et je ne sais pas si ce sujet en fait partie ou non.

Une voix: Les études intergouvernementales.

M. Burns: Ce à quoi je faisais allusion était probablement les questions financières et économiques.

M. Allmand: Cela traite-t-il du sujet de...

M. Burns: Non pas de se désister, non.

M. Allmand: Je vois.

M. Burns: C'est une étude sur l'organisation intergouvernementale qui est de nature structurelle.

M. Allmand: Je vois. L'autre question que j'avais à l'esprit portait sur l'élection des sénateurs. Dans votre

[Text]

where that wherever there have been elected senate in parliamentary systems they have been failures. I think you said something to that effect.

Professor Burns: They have no great record of success of which I am aware. Australia is probably the prime example where all you find is that it complicates the executive process. The elected senate tends to become a part of the party system and does not really exercise any independent role in the function of an upper house in that respect.

Mr. Allmand: I see. So your criticism against an elected senate in a parliamentary system is that it is difficult to find which House should have the responsibility of government or where you divide it.

Professor Burns: You confuse the issue; you divide and confuse the responsibility; yes.

Mr. Allmand: Thank you.

Mr. Osler: May I ask a supplementary to that?

One of the criticisms I have heard about the Senate in Australia was that because the regions were so large for each senator that the party had an iron grip in fact on every senator, even though he was elected, because the money required to elect him was a very great amount. I was speaking to a certain prominent senator the other day in The Hague, he shall remain nameless I think, but he had no particular axe to grind and I was telling him this. He said "Well, what is new". He said "Exactly the same thing is happening in the States, and it cost me \$850,000 to get elected last week." Therefore, it would seem that is a completely new facet of the senate, as far as I am concerned. It seems to me that unless you have very different ways of finding funds to fight elections that this is a very big danger under either system.

Professor Burns: I agree with you. I had not thought of it in this sense because I did not know they had that information.

Mr. Osler: He was appalled. He was appalled that Nixon would not do anything sensible to try to make moves to cut down this thing, because he said it was just a terrible danger.

Professor Burns: Senator Forsey is much more of an expert on it. He has written several very good articles on the Senate. I do not know whether he would agree with my analysis or not.

The Acting Chairman (Senator Forsey): I am most surprised by this. I wrote one short memorandum on the present government's proposals at the Constitutional Conference, very derogatory comments I might add, repeated much more effectively in Saskatoon the other night by Professor Norman Ward. No, I have not written

[Interpretation]

mémoire, vous déclarez quelque part que là où il y a des sénateurs élus au sein de systèmes parlementaires on rencontre des échecs. Je crois que vous avez dit quelque chose à cet égard.

M. Burns: Autant que je sache, il n'y a pas beaucoup de témoignages de réussite dans ce domaine. L'Australie pourrait servir probablement de meilleur exemple d'un pays où l'élection d'un sénateur ne fait que compliquer le processus exécutif. Un Sénat formé de membres élus tente à s'associer beaucoup trop aux politiques de partis et n'exerce pas réellement un rôle indépendant quant aux fonctions auxquelles on s'attend des membres de la Chambre haute, à cet égard.

M. Allmand: Je vois. Vous vous opposez donc au concept d'un sénat composé de membres élus au sein d'un régime parlementaire car, à votre avis, il serait difficile de déterminer laquelle des deux Chambres aurait la responsabilité de gouverner ou de répartir les responsabilités de chacune d'entre elles.

M. Burns: Il y aurait confusion à ce moment-là car dès qu'il y a une répartition, on jette la confusion quant à la responsabilité réelle des deux partis.

M. Allmand: Merci.

M. Osler: Puis-je poser une question supplémentaire?

L'une des critiques que j'ai entendues au sujet du Sénat en Australie est le fait que, parce que les régions qu'il représente sont si vastes, le parti politique doit maintenir chaque sénateur dans une main de fer, même si celui-ci a été élu, parce que la somme d'argent nécessaire à son élection est fort considérable. L'autre jour, à La Haye, j'ai causé avec un sénateur éminent dont je tairai le nom, qui ne s'attaquait pas particulièrement à un problème en particulier mais qui m'a dit ce qui suit: «Eh bien, il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Le même genre de choses se passe aux États-Unis et il m'en a coûté \$850,000 pour être élu la semaine dernière.» Il semblerait donc que voilà une façon complètement nouvelle d'envisager l'élection au Sénat du moins en ce qui me concerne. Il me semble qu'à moins d'avoir divers moyens de recueillir des fonds pour soutenir une campagne électorale, il y a là un danger très grave quel que soit le régime adopté.

M. Burns: Je suis d'accord avec vous. Je n'y avais pas pensé de cette façon parce que je ne savais pas qu'on disposait de ces renseignements.

M. Osler: Ce sénateur était consterné du fait que le président Nixon ne posait aucun geste conséquent en vue d'éliminer ce genre de choses car à son avis, il y avait là justement un danger énorme.

M. Burns: Le sénateur Forsey connaît beaucoup mieux cette question. Il a écrit plusieurs articles très intéressants sur le Sénat. Je ne sais s'il serait d'accord avec mon analyse.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Ce que vous venez de dire m'étonne beaucoup. J'ai écrit un court memorandum sur les propositions du gouvernement actuel à la Conférence constitutionnelle où je faisais je dois ajouter, des commentaires fort désapprouvés à l'endroit du gouvernement qui d'ailleurs ont été repris

[Texte]

very much on the Senate. I will take time out to remark merely that I think this particular proposal for senate reform that Professor Burns is suggesting is the only one I have seen that seems to me to have much merit. Nearly always, when I have seen any scheme on senate reform, it has involved giving the senate more power. Frankly I am afraid of this.

I think at present the Senate does a certain amount of good and I think it is doing continuously rather more good. I do not mean since my arrival there, but I mean in recent years, going back say 25 or so years. Some of the things that are spoken of as being very new, the introduction of important legislation there, for example, go back to the days of R.B. Bennett at the very least. I think it does a reasonable amount of good and very little harm.

Nearly every reform proposal except this that I have ever seen would give it more power and therefore more power to make a nuisance of itself. I do not think that the Senate's function is to make a nuisance of itself. This proposal for a sort of "Missouri" plan for the Senate, such as we heard about for the Supreme Court from Professor Lederman seems to me to have distinct merits. It very probably would have resulted in my never getting appointed, but this may be one of its merits in fact. However, that is an interlude which I should not have allowed myself. I was tempted and I fell. Senator Fergusson wanted to ask another question.

• 1720

Senator Fergusson: I am afraid that something that Professor Burns said tempted me, too, and I am going to fall also because of your reference to the possibility of the claims of Women's Lib being included. I know that you said this in a facetious way—I took that from the tone of your voice, anyway. You may think this is out of the question but why should we not have a statement in the constitution that women should receive the same consideration as men?

If you start to tell me about the Interpretation Acts, I know very well about them. I know all that is in them. Despite that—I have not made any search into this, it is just things that come to my mind—I am thinking of laws that have been interpreted that have certainly been very unfair to women, such as the first woman in New Brunswick who wanted to become a member of the Bar. The Bar did not say, the legislation did not say, that women could not be members of the Bar but the courts said they could not; and we had to pass a special act to say women could practise law in New Brunswick.

The same thing happened in British Columbia; the same thing has happened in other professions in Canada. The Interpretation Act says that the word "males" includes females but we still have decisions of the courts that are contrary to that. And I would remind you of the Persons case which had to go to the Privy Council before

[Interprétation]

d'une façon beaucoup plus inflexibles à Saskatoon l'autre soir par le professeur Norman Ward. De fait je n'ai pas écrit tellement de choses sur le Sénat. Je tiens cependant à faire remarquer que la présente recommandation en vue d'une réforme du Sénat présentée par le professeur Burns soit la seule qui à mon avis ait quelque intérêt. Presque toujours lorsqu'on propose certains moyens de réformer le Sénat on parle surtout de donner plus de pouvoirs aux sénateurs. A vrai dire, cette position m'effraie.

Je crois qu'à l'heure actuelle le Sénat joue un certain rôle valable et que de plus en plus il continue à accomplir de bonnes choses; je ne prétends pas qu'il en soit ainsi depuis ma nomination au Sénat mais je veux parler surtout de ce qui s'est passé au cours des dernières années par rapport à ce qui se passait il y a 25 ans environ. Certaines des choses qu'on qualifie de vraie nouvelle comme l'adoption de lois importantes à la Chambre haute, par exemple ont déjà été proposées à l'époque de R. B. Bennett à tout le moins. A mon avis, il y a du bon là-dedans et c'est sans danger.

Presque chaque recommandation au sujet d'une réforme sauf celle ci-dessus mentionnée accorderait plus de pouvoirs au Sénat et par conséquent elle lui donnerait davantage l'occasion de créer des ennuis à tout le monde ce qui à mon avis n'est pas le rôle à proprement parler du Sénat. La recommandation au sujet de l'élaboration d'une sorte de régime «Missouri» pour le Sénat telle qu'elle a été formulée au sujet de la Cour suprême par le professeur Lederman me semble pleine de mérite. Si ce régime avait été mis en vigueur, probablement que je n'aurais jamais été élu au Sénat mais de fait il se peut que ce soit là précisément l'un de ses bons côtés. C'est là toutefois un interlude que je ne me serais pas permis. J'ai cédé à la tentation et voilà pourquoi je suis ici. Le sénateur Fergusson voulait poser une autre question.

Le sénateur Fergusson: Je crains fort qu'il y ait dans ce que M. Burns vient de dire quelque chose qui me tente moi aussi et je vais également tomber dans le panneau à cause de votre allusion à la possibilité des revendications des femmes. Je sais que c'était plutôt une facétie de votre part—je l'ai vu au ton de votre voix. Vous pouvez croire que mon intervention est hors de la question mais pourquoi n'aurions-nous pas dans la Constitution une déclaration à l'effet que les femmes devraient jouir de la même considération que les hommes?

Si vous commencez à me parler des lois d'interprétation, je les connais très bien. Je sais ce qu'elles renferment. Malgré tout—je n'ai pas fait de recherche dans ce domaine, ce ne sont que des idées qui me viennent à l'esprit—je songe aux lois qui ont été interprétées et qui ont à coup sûr été fort injustes envers les femmes, envers, par exemple, la première femme qui dans le Nouveau-Brunswick a désiré faire partie du Barreau. La loi n'a pas dit que les femmes ne peuvent pas faire partie du Barreau, mais le tribunal l'a décrété; et il nous a fallu voter une loi spéciale pour établir que les femmes peuvent exercer le droit au Nouveau-Brunswick.

La même chose s'est produite en Colombie-Britannique; et dans d'autres professions au Canada. La loi d'interprétation dit que le mot «hommes» comprend le mot «femmes» mais nous avons encore les jugements rendus

[Text]

it could be decided that the word "person" included women.

I do not see why we should consider this as a thing quite out of the question or even to be facetious about, I must say. I feel that I have to make that statement.

Professor Burns: I must apologize; I really only used it as an example of a number of things you could do. I mean, there are a number of other things you might do as well.

Senator Fergusson: But do you think it is one of the things that are just on the verge, on the fringe? I do not think so—I think it is an important thing.

Professor Burns: My experience has been that women have never really needed that much protection.

Senator Fergusson: Well, the decisions of the courts certainly show they have.

The Acting Chairman (Senator Forsey): In all fairness to Professor Burns, I do not think he was really casting aspersions upon the female sex. Women's Lib has a rather specialized connotation for me and I think he was suggesting that this, perhaps, in the opinion of a good many people, is fairly far out.

Senator Fergusson: But many of the things they ask for are perfectly all right. It may be that they are taking a way of going about it that causes criticism, but many of the things they are justified in asking for.

The Acting Chairman (Senator Forsey): Yes, but then there are other organizations which do not transgress the public order regulations. There are possibly other organizations of which you say that this particular thing they are asking for is quite reasonable and legitimate but other things perhaps are not; and the methods which they advocate are open to some criticisms, shall we say.

Senator Fergusson: I agree with the methods part but I do not agree with the other part.

I am sorry, I did not mean to attack you, Professor, but it is something upon which I feel very strongly.

Professor Burns: That is all right.

The Acting Chairman (Senator Forsey): I can assure Senator Fergusson that, from what I know of Professor Burns, he is by no means a domestic tyrant nor an opponent of the rights of the political and economic and social rights of women.

Are there other questions? If not, then I think we have only to thank you again Professor Burns for a most interesting and provocative brief, and a most admirably prudent and sagacious set of answers to some very difficult questions which have been asked of you.

Je vous remercie au nom des membres du Comité tant ceux d'expression française que ceux d'expression anglaise.

[Interpretation]

par les tribunaux à l'effet contraire. Et je vous rappelle la cause «Persons» qui a dû être référée au Conseil privé avant qu'on en puisse décider que le mot «Persons» comprenait les femmes.

Je ne vois pas pourquoi ce sujet devrait être jugé étranger à la question ou même prêter à facétie. Il me fallait faire cette déclaration.

M. Burns: Je m'excuse car je n'ai utilisé ce cas qu'à titre d'exemple parmi tant d'autres. J'entends par là qu'il y a un nombre d'autres choses que nous pourrions faire également.

Le sénateur Fergusson: Mais croyez-vous que c'est là une des choses qui se trouvent juste sur la frontière? Moi, je ne le crois pas—je crois qu'il s'agit d'une chose importante.

M. Burns: Selon mon expérience, les femmes n'ont jamais de fait eu besoin d'autant de protection.

Le sénateur Fergusson: Les jugements rendus par les tribunaux nous montrent le contraire.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): En toute justice envers M. Burns, je ne crois pas qu'il ait fustigé le sexe féminin. L'émancipation de la femme revêt pour moi une signification plutôt spéciale et je crois qu'il suggérerait que la réalisation de cette émancipation, de l'avis de nombre de gens, est loin d'être imminente.

Le sénateur Fergusson: Mais nombre de leurs revendications sont parfaitement justes. Peut-être est-ce la façon de faire valoir ces revendications qui soulèvent des critiques, mais nombre de leurs revendications sont justifiées.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Oui mais il existe d'autres associations qui ne transgressent pas les règlements relatifs à l'ordre public. Il y a probablement d'autres associations dont certaines revendications vous sembleraient raisonnables et légitimes tandis que d'autres ne le seraient peut-être pas, et dont les méthodes prèteraient à critique, disons.

Le sénateur Fergusson: Je suis d'accord tant aux méthodes mais je ne le suis pas pour les revendications elles-mêmes.

Je m'excuse, je ne voulais pas vous attaquer personnellement, monsieur, mais voilà un sujet sur lequel j'ai des idées bien arrêtées.

M. Burns: C'est parfaitement normal.

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Je puis réassurer le sénateur Fergusson car, d'après ce que je connais de M. Burns, il n'est nullement un tyran domestique non plus qu'un adversaire des droits politiques sociaux et économiques de la femme.

Avez-vous d'autres questions? Si non, il me reste à remercier à nouveau M. Burns de nous avoir présenté un mémoire aussi intéressant et d'avoir su répondre d'une façon aussi prudente et aussi sage aux questions très difficiles que vous lui avez posées.

I wish to thank you in the name of the members of the Committee who are French-speaking as well as those who are English-speaking.

[Texte]

And I presume I may now entertain a motion to adjourn at the call of the Chair as usual.

Mr. Osler: Do we need a motion?

The Acting Chairman (Senator Forsey): No. I think that is already provided for, Mr. Osler.

[Interprétation]

Et je présume que je pourrais maintenant vous inviter à présenter une motion pour que la séance soit ajournée jusqu'à nouvelle convocation, comme c'est l'habitude.

M. Osler: Faut-il une motion à cet effet?

Le président suppléant (le sénateur Forsey): Non. Je crois que c'est déjà fait, monsieur Osler.

APPENDIX "O"

Comments on Certain Aspects of Constitutional Reform in Canada. A Personal Submission to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution of Canada. R. M. Burns, Queen's University, Kingston, Ontario. November 24th, 1970.

Introduction

A clear understanding of basic objectives is a necessary starting point for any effective analysis, but the process of constitutional review of the past two or three years seems to me to have been less successful than it might have been because it has failed to be sufficiently concerned with this prime issue. The representatives of the executive governments of Canada and the provinces appear to have given too little consideration to just what their ultimate purpose is. Who has yet answered, or even really asked, the question of what kind of Canada the people who make up this nation want. Instead our representatives in government have been caught up in a circuitous process of political maneuvering which has resulted in the further obscurement of the ultimate goal. Perhaps this is inevitable when executive bodies take the responsibility on themselves for such matters of broad over-riding concern. It is for this reason, among others, that I regard the role of Parliament and the legislatures, through committees such as this, of first importance.

I do not suggest that the mere statement of aims by each participating government would in itself provide an immediate solution. But if each of them tried to understand and explain just what are the real boundaries of their various positions they might well be in a position to deal more effectively with the many problems that must be solved.

The federal system of government to which we are inevitably wedded in this country is not an easy one to live with in any circumstances. In political, as in personal life, any time you seek to have the best of two worlds you are in for some disappointing experiences. And this is what we seek in the federal form, the best of two worlds, the reconciliation of the necessary demands of national stature with those of local and regional interests. This is a difficult achievement under any circumstances and demands a good deal of dedication, ingenuity and intelligence from those concerned. But what is perhaps more important, it demands those less common qualities of understanding and sacrifice which are affairs of the spirit rather than of state. There is a price to almost everything and the price in this case is the obligation that goes with the advantages of a united nation.

You may say that this is all pretty obvious. I agree that it should be but see little evidence that it is.

Solutions to our differences can never be easy because of the varying needs of this heterogeneous country. If it were possible to work within the limits of the classical definitions of federalism where, as Sir Kenneth Wheare puts it, "...each government should be limited to its own sphere and, within that sphere, be independent of the other", we would find our problems more clearly defined and perhaps more amenable to lasting solution. After all, this was essentially the basis from which the Fathers of Confederation worked. As Professor Cheffins

APPENDICE «O»

Observations touchant certains aspects de la réforme constitutionnelle au Canada. Mémoire soumis à titre personnel au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. R. M. Burns, Université Queen's, Kingston, Ontario. Le 24 novembre 1970.

Introduction

Toute analyse qui se veut effective suppose au préalable une bonne compréhension des objectifs fondamentaux; comme on n'a pas suffisamment tenu compte de ce point important, le processus de révision constitutionnelle ne semble pas, à mon sens, avoir obtenu le succès escompté au cours des deux ou trois dernières années. Les représentants des gouvernements canadiens, au palier fédéral et provincial, n'ont accordé, semble-t-il, que peu d'attention à leur objectif final. Qui donc s'est inquiété de poser la question touchant la structure que les Canadiens souhaiteraient pour leur pays, ou a essayé d'y répondre. Nos représentants au sein du gouvernement se sont vus pris dans le cercle des manœuvres politiques, ce qui a plus encore voilé l'objectif ultime. Peut-être cela est-il inévitable quand des organes exécutifs assument la responsabilité de questions dont l'intérêt est aussi primordial. C'est pour cette raison, entre autres, que je place au premier rang d'importance, le rôle que le Parlement et les Corps législatifs ont à jouer par l'entremise de comités comme celui-ci.

Je ne soutiens pas qu'une déclaration de chaque gouvernement sur les objectifs qu'il poursuit, constituerait par elle-même une solution. S'ils essayaient tous de comprendre et d'expliquer les limites de leurs positions respectives, ils seraient à même de s'attaquer plus efficacement aux divers problèmes qui appellent des solutions.

En toutes circonstances, le système fédéral de gouvernement auquel notre pays est irrévocablement voué n'est pas facile à vivre. En politique, comme dans la vie privée, on s'expose à des mécomptes si l'on joue gagnant sur les deux tableaux. C'est ce qu'on essaie de faire dans le système fédéral, c'est-à-dire concilier les nécessités nationales avec les intérêts locaux et régionaux. C'est une tâche toujours difficile qui réclame des intéressés un dévouement éprouvé, de l'ingéniosité et de l'intelligence. Mais ce qui importe encore plus, ce sont les qualités communes de compréhension et de sacrifice qui sont affaire d'esprit plutôt que d'État. Il faut, sauf exception, payer un prix pour chaque chose; dans le cas présent, ce prix est constitué par les obligations qui vont de pair avec les avantages que présente l'existence d'une nation unie.

On pourra rétorquer que tout cela va de soi. J'aimerais qu'il en soit ainsi, mais l'évidence ne le prouve pas.

La solution des points litigieux n'est pas facile, en raison des besoins différents de ce pays hétérogène. S'il était possible d'œuvrer suivant les définitions classiques du fédéralisme où, selon Sir Kenneth Wheare, "...chaque gouvernement devrait s'en tenir à sa propre sphère d'activité et, dans ces limites, être indépendant des autres", nous pourrions mieux cerner nos problèmes et leur trouver des solutions permanentes. C'était là, après tout, le fondement essentiel sur lequel les Pères de la Confédération ont bâti. Comme le souligne le professeur Cheffins,

noted, in his book, *The Constitutional Process in Canada*, "Nothing was resolved beyond that which had to be decided immediately". But then they were not bound by a century of tradition, custom, prejudice, and legal decisions within the political framework in which they were working.

But it is a good many years since these classical concepts of federal structure could be applied to Canadian experience. Perhaps in an important sense the Rowell-Sirois Commission sought to preserve the dual character of Canadian federalism as far as was realistic and were accused of centralizing prejudices for their labours. But with the depression, war and reconstruction any defence of this concept vanished in the demands of a rapidly changing world.

To acknowledge the decline of classical federalism in the modern age is not to charge the Fathers of Confederation with failure. I am with those who believe that the distribution of powers under the British North America Act was quite a perceptive exercise. The fact that the demands of a changing society have created some difficult situations and frictions is not a condemnation of the provisions of the Act. In fact it has, as our constitutional base, provided a very useful starting point for the changes brought about by the courts, by agreements, by experience and even occasionally by formal amendment.

Problems of Canadian Federation.

The extent of economic and social change in the post-war world is clearly to be seen. This factor in itself could probably have been handled with relative ease in a homogenous country. But in our case the situation has been immeasurably complicated by a number of influences inherent in the widely different nature of our regions and, what is probably most important, in our political divisions.

I would class these under the following general heads:

- (a) financial imbalance.
- (b) regional economic and cultural distinctions
- (c) political power
- (d) administrative rigidity.

To explain briefly, by financial imbalance I refer to the substantial differences in the ability of the different provincial governments to match the needs of their people with their capacity to raise public revenues. This has made the problem of fiscal adjustment a vital one in Canadian political experience and has placed considerable emphasis on the fundamental role of the central government in this regard.

The problems of regional economic and cultural differences are well known and generally acknowledged. These, of course, exist within as well as between provincial boundaries, but it is their relationship to the formal political divisions that makes them the object of constitutional concern. Again the role of the central government is of importance.

Politics is a struggle for authority and power. One of the problems of federal adjustment has been in the struggle for political advantage, not necessarily of a partisan nature. In the parliamentary federal system this is a matter of considerable importance.

dans son ouvrage intitulé *Le processus constitutionnel au Canada*, «rien n'a été résolu, à part les questions qui réclamaient une solution immédiate». Les Pères de la Confédération n'étaient cependant pas liés dans le cadre politique de l'époque, par des traditions séculaires, des coutumes, des préjugés et des décisions légales.

Bien des années se sont écoulées depuis le temps où l'on pouvait appliquer les concepts classiques du fédéralisme à la réalité canadienne. Peut-être est-il important que la Commission Rowell-Sirois ait cherché à préserver, dans la mesure du possible, le caractère dualiste du fédéralisme canadien; c'est pourquoi on l'a accusée d'accumuler des préjugés dans ses travaux. La crise économique, la guerre et la reconstruction ont balayé tous les arguments à l'appui de ce concept devenu incompatible avec les besoins d'un monde en évolution.

Reconnaître le déclin du fédéralisme classique à l'époque moderne ne signifie pas que les Pères de la Confédération ont échoué dans leur entreprise. Je partage l'opinion voulant que la répartition des pouvoirs, au terme de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, fut une preuve de perspicacité. Le fait que les besoins d'une société en évolution aient engendré des difficultés et des frictions, n'est pas une condamnation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ce texte constitutionnel de base a servi, au contraire, de point de départ pour les changements qu'ont apportés les tribunaux, les ententes, l'expérience et, parfois même, les amendements officiels.

Les difficultés inhérentes à la fédération canadienne.

L'envergure des changements socio-économiques de l'après-guerre est partout évidente dans le monde. En lui-même, ce facteur aurait trouvé, dans un pays homogène, une solution relativement aisée. Pour le Canada, la situation a été immensément compliquée par un certain nombre d'influences inhérentes à la grande diversité entre les diverses régions du pays et, ce qui est probablement le plus important, aux divergences politiques.

Je diviserai ces facteurs en quatre catégories qui sont:

- a) le déséquilibre financier,
- b) les disparités régionales sur les plans économique et culturel,
- c) le pouvoir politique,
- d) l'inflexibilité administrative.

Brièvement, le déséquilibre financier est le résultat des différences substantielles dans les aptitudes de chaque gouvernement provincial à équilibrer les besoins de la population et la capacité de lever des fonds publics. C'est la raison pour laquelle l'équilibre fiscal est devenu un problème vital de la vie politique canadienne qui a fait ressortir considérablement le rôle fondamental du gouvernement central à cet égard.

Les difficultés que créent les disparités économiques et culturelles sont bien connues et généralement admises. Elles existent bien sûr, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des provinces, mais elles deviennent un souci constitutionnel pour autant qu'elles se rattachent à des divisions établies. Là aussi, le rôle du gouvernement central est important.

La politique est un combat mené en vue de l'autorité et du pouvoir. La lutte pour le succès politique, qui n'est pas nécessairement de nature partisane, a constitué l'un des problèmes de l'équilibre fédéral. Cela est très important dans le système parlementaire fédéral.

In somewhat the same way problems of administrative rigidity can act to preserve or create differences within the system. Public policies tend to operate on an incremental basis and never more so than in the vested administrative structures of governments. The difficulties of bureaucratic adjustment in the Canadian federal system are well known to most governments and their officials and to the public generally.

Obviously none of these difficulties can be easily overcome for they are inherent in the division of interests which is characteristic of the federal system. The answer, as the Hon. Walter Harris said in one of his Budget Speeches, is not going to be in any magic formula. It is going to have to be found in a process of accommodation and adjustment which will preserve the essential national authority in partnership with the desirable autonomous local powers.

Part I—The Distribution of Powers. The Constitutional Base.

Any such process must operate from a definite base of constitutional authority. A first responsibility then would be seen to be the statement of the division of powers and responsibilities which is essential to the effective operation of any federal system. Personally I do not think that the changes required are radical or extensive. It is more likely that a clarification of existing situations will be required than that any fundamental transfers will be involved. For brief example, the authority of the central government over monetary policy and the banking system could be improved if the federal power over banking was extended to the near-banks and to security markets generally. Clarification in the matter of international treaty-powers is to be desired. From the provincial point of view the limits of authority over education beyond the formal secondary school level could be clearer, especially as they relate to manpower training. Both jurisdictions will soon have to acknowledge in some more positive way the existence and role of urban municipalities.

What I am really suggesting is that there are a number of areas where reasonable men should be able to arrive relatively quickly at agreement on the proper situs of authority. It would be to the advantage of us all if they would do so. Essentially the resolution of such differences should be directed to the fundamental requirements of a strong national federal state, confirming in the central control those powers which are essential to a strong national identity, and to the provincial sector those powers and responsibilities which are consistent with the true needs of the provincial character.

This could be the foundation of our constitutional federalism, that clear and formal definition of the basic division of powers where these are clearly ascertainable and can be agreed upon. I grant that this is more easily fundamentals the hope for a workable constitutional stated than achieved but if we are unable to agree on the revision seems slim indeed.

A Workable Approach to Change.

The limits of such agreed definition are likely to be fairly narrow, even though very important. And we will, undoubtedly, have to accept the fact that there are a number of areas where this formal statement of assigned

De même, les problèmes que suscitent la rigidité de l'administration peuvent perpétuer ou introduire des différences à l'intérieur du système. Dans les secteurs publics, les orientations ont tendance à se multiplier surtout au niveau des structures administratives des gouvernements. La plupart des gouvernements, leurs fonctionnaires et le public en général connaissent parfaitement les difficultés que suscite un remaniement de la bureaucratie fédérale canadienne.

Il est évident qu'on ne peut résoudre facilement aucune de ces difficultés qui vont de pair avec la diversité des intérêts qui caractérise le système fédéral. Dans les discours qu'il a prononcés sur le budget, l'honorable Walter Harris a déclaré qu'il n'y avait pas de solution magique. Il faudra avoir recours à toute une série de remaniements et de concessions qui devront préserver la suprématie nationale dans toute association avec les pouvoirs locaux autonomes.

Première Partie—La répartition des pouvoirs La base de la constitution.

Un tel processus devra résolument s'appuyer sur la constitution. La première tâche serait alors de diviser les pouvoirs et les responsabilités, ce qui s'avère essentiel pour la bonne marche de tout régime fédéral. Pour ma part, je ne crois pas que cela nécessite des changements radicaux ou très importants. Il s'agit plutôt d'éclaircir les situations qui existent déjà que d'opérer des transformations fondamentales. En voici un exemple très bref. On pourrait améliorer l'autorité du gouvernement central par rapport à la politique monétaire et aux banques si l'on étendait le pouvoir fédéral aux marchés des valeurs en général. Il serait souhaitable de clarifier la question des puissances internationales avec lesquelles nous signons des accords. Au niveau des provinces, on pourrait déterminer avec plus de rigueur les limites de l'autorité qui s'exercent sur l'éducation post-secondaire et en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. Dans un avenir proche, ces deux juridictions devront reconnaître et tenir davantage compte de l'existence et du rôle des municipalités urbaines.

En fait, il me semble qu'il existe un certain nombre de domaines où des hommes pondérés parviendraient relativement vite à situer de manière satisfaisante l'autorité respective des divers secteurs en cause. Nous en bénéficierions tous. Pour résoudre ces différences, il faut d'abord et surtout pourvoir aux exigences d'un état fédéral fort, maintenir sous le contrôle d'une autorité centrale les pouvoirs qui sont essentiels à l'affirmation d'une identité nationale forte et, par ailleurs, confier aux provinces les pouvoirs et les responsabilités qui leur permettent de satisfaire les besoins qui leur sont propres.

Ainsi, cette détermination claire et officielle de la division fondamentale des pouvoirs clairement définis et acceptés par tous pourrait constituer le fondement de notre fédéralisme constitutionnel. Certes, c'est plus facile à dire qu'à faire mais si nous ne pouvons même pas nous accorder sur les principes de base, il est vain d'espérer aboutir à une revision viable de la constitution.

Des changements viables.

Les limites d'une telle définition seront vraisemblablement assez réservées mais cependant très importantes. Il nous faudra, sans aucun doute, nous résoudre à l'idée que, dans un certain nombre de secteurs, cette autorité

authority will be difficult to agree upon. In these will be some of the most pressing problems of modern life. I agree with Professor Lederman, who I believe expressed his view to you, that the various governments of Canada should separately and concurrently focus their energies on these matters. In the circumstances a good deal of practical, political ingenuity will be required for the concurrent authority in the B.N.A. Act is quite limited and the development of coordinated effort will have to be in largely pragmatic terms, leading to some later delineation of constitutional power or an extension of concurrent powers in those unassigned areas of authority.

An approach such as I am now suggesting would require a full acceptance of the concepts and aims of cooperative federalism. Federalism in its traditional sense is essentially part of a formal constitutional process. Cooperative federalism is a more informal diversion which can respond to changes more readily than the legal limits of constitutionality will permit. In its adaptability lies its strength as well as its weaknesses and unless used with intelligence and discretion it can have very unsettling implications. For this reason, as well as for reasons of operative effectiveness, its institutionalization seems to be a most necessary requirement.

There is no doubt that this places those responsible for the operation of the extra-constitutional machinery in a position of some delicacy, for if the processes of interaction are carried too far and with insufficient responsibility, the basic authority of the governments themselves may be weakened. The question we might have to ask ourselves is if in the long run we embrace cooperative action as the end-all to our problems, may we not perhaps destroy or at least damage the federal form which we seek to preserve and provide in its place a somewhat poor substitute for a unitary state. This is not an immediate question to be settled but it does illustrate some of the hazards of uncontrolled innovation. Accepting that there are these hazards, I believe that a structured form of intergovernmental liaison is essential to the development of a satisfactory solution to our differences.

How such a structure should be provided is an interesting study in political and administrative organization and is of some complexity. As my views have been incorporated in the Report: *Inter-government Liaison in Fiscal and Economic Matters* prepared for the Tax Structure Committee by the Institute of Intergovernmental Relations, I do not think I need to expand on the details here today. I might say, however, that in the two years since that study was completed nothing has happened that has not reinforced my views of the need of a strong continuing organization if intergovernmental cooperation is to have any chance of success. I believe that within the workable and acceptable limits of cooperative federalism we can find many of the answers to our search for reasonable decentralization within the boundaries of our national identity.

Such a solution provides a better protection against the fears of governmental autocracy than a mere limitation of national power which some provincial governments seem to believe is the necessary answer. If we look into the alleged dangers of centralization in our federal system, I suspect we will find that much of the provincial advocacy of strong regional power is really not concerned with decentralization, as such, but with centralization of authority at another level of jurisdiction. Some

officiellement déterminée sera difficilement acceptée. Les problèmes les plus aigus de la vie moderne interviendront. Je suis d'accord avec le professeur Lederman qui, je pense, vous a exposé son point de vue, à savoir que les différents gouvernements du Canada devraient se concentrer sur ces questions. Dans ces circonstances, il faudra faire preuve de beaucoup d'ingéniosité pratique et politique car l'autorité fixée par la loi de l'A.B.N. est très restreinte et l'effort de coordination devra s'exercer de façon très pragmatique si l'on veut déterminer ultérieurement les limites d'un pouvoir constitutionnel où étendre certains pouvoirs communs.

Cette méthode que je propose nécessite que l'on accepte totalement les concepts et les objectifs du fédéralisme de type coopératif. Le fédéralisme au sens traditionnel fait essentiellement partie d'un processus constitutionnel. Le fédéralisme de type coopératif, se prête à des changements avec plus de facilité que les limites juridiques de la constitutionnalité me le permettent. C'est dans cette faculté d'adaptation que réside sa force en même temps que ses faiblesses et, si on n'arrive pas à bon escient j'ai peur que les conséquences peuvent être irrémédiables. Pour cette raison et pour des raisons d'efficacité, il est absolument nécessaire de le structurer.

Certes, cela met les responsables des rouages extra-constitutionnels dans une situation délicate car si les interactions vont trop loin et que le contrôle en est insuffisant, l'autorité fondamentale des gouvernements en sera affaiblie. Si nous envisageons cette coopération comme la fin de tous nos problèmes, nous pouvons être amenés à nous demander si, peut-être, nous ne détruisons pas ou du moins si nous ne mutilons pas le fédéralisme que nous cherchons à préserver et si nous ne lui substituons pas un état unitaire. Cette question ne demande pas qu'on y réponde dans l'immédiat mais elle nous laisse entrevoir les dangers d'une innovation sans limite. En admettant que ces dangers soient réels, je crois qu'une forme structurée de liaison intergouvernementale est essentielle pour l'élaboration d'une solution satisfaisante à nos problèmes.

La façon dont une telle structure doit s'élaborer constitue un problème d'organisation politique et administratif intéressant mais complexe. Comme mon point de vue se trouve exposé dans le rapport: *Inter-governmental Liaison in Fiscal and Economic Matters* que l'Institut des relations intergouvernementales a rédigé à l'intention du comité sur la structure de l'impôt, je pense qu'il est inutile de m'étendre davantage sur ce sujet. Toutefois, j'ajouterai que durant ces deux années qui ont suivi l'achèvement de cette étude, il ne s'est rien produit qui ne vienne renforcer mon point de vue sur la nécessité d'une organisation forte et permanente pour que la collaboration entre les gouvernements ait une chance de succès. Je crois qu'à l'intérieur des limites pratiques et acceptables du fédéralisme coopératif, nous pourrions trouver beaucoup des réponses aux problèmes que pose une décentralisation raisonnable qui respecterait en même temps notre identité nationale.

Une telle solution suppose une meilleure réponse aux craintes d'autocratie gouvernementale plutôt qu'une simple limitation du pouvoir national que certains gouvernements provinciaux considèrent être la réponse inévitable. Si nous examinons les dangers qu'est censée représenter la centralisation dans notre système fédéral, nous constaterons sans aucun doute qu'une partie de l'appui donné par les provinces à l'affermissement d'un

evidence of this is available in the paternal relationships of most provincial governments with their municipalities.

It is true that some progress has been made in the development of an intergovernmental organization in the process of constitutional review. The appointment of the Constitutional Secretariat, first under Mr. Gallant and now under Mr. Davis, has been a forward step which has helped to bring some order to the process. Unfortunately it is not yet a true intergovernmental body nor has it been entrusted with adequate powers. There is much more, particularly in the area of research, for which it could assume responsibility.

What I have been trying to show is a situation that appears to have become increasingly inbred. Lacking clearly defined final objectives in principle at least, the participants in the process have been forced into a competitive debate among themselves about details which have become increasingly irrelevant in the context of the necessary results, and with too little attention to the concerns or attitudes of the people of Canada.

Not long ago I read in the third volume of the Mackenzie King Record a reference to a remark of Mr. King's in an international situation, which has some bearing on our problem here. The Prime Minister, rather wearied of meetings for which he saw no real purpose, remarked that "no conference should be arranged until there were grounds for believing that the problems that would come before it would be satisfactorily solved. Work should be done in the meantime by officials guided by their governments".

A Possible Approach.

You may well ask at this stage just what I propose.

May I say at the outset that I have always regarded the decision to undertake a total review of the constitution as one of understandable but doubtful wisdom. But having started we cannot stop and must see how we can make the process more productive. I realize that it can and will be said that Quebec, at least, will not be satisfied with anything less than total revision. But in partial answer to this may I recall that at the Confederation of Tomorrow Conference in 1967, it was the late Premier of that province. Mr. Johnson, who acknowledged that the outright re-writing of a new constitution was not the most obvious course and that the constitution might be amended many times as the occasions demand and consolidated into one new constitution at some convenient time. It is of such an approach that I now wish to speak.

Merely to suggest a series of small amendments rather than a broad approach to change has some difficulties of its own. A constitution which is easily amended lacks necessary rigidity and can become too subject to monetary pressures. I believe the Swiss have had some problem with irrelevant amendment. From a more practical point of view, in the light of our inability to develop an agreed way to amend the constitution even in important matters, the concept of frequent amendment to keep the

pouvoir régional ne vise pas tellement la décentralisation comme telle mais plutôt la centralisation de l'autorité à un autre palier de gouvernement. Et comme preuve de cette attitude, on pourrait mentionner le paternalisme de presque tous les gouvernements provinciaux à l'égard des municipalités.

Il est vrai que l'on a réalisé un certain progrès dans la mise au point d'une organisation intergouvernementale depuis la mise en marche du processus de révision de la Constitution. La création d'un secrétariat de la Constitution d'abord dirigé par M. Gallant et actuellement par M. Davis, a été la première étape dans la rationalisation du processus. Malheureusement, nous ne sommes pas encore dotés d'un véritable organisme intergouvernemental qui pourrait disposer de tous les pouvoirs nécessaires. Par exemple, notamment dans le domaine des recherches, cet organisme pourrait assumer de grandes responsabilités.

Jusqu'à présent j'ai essayé de vous décrire une situation qui semble devenir de plus en plus naturelle. Par suite de l'absence d'une définition précise des objectifs, en principe tout au moins, les participants au processus ont dû s'en tenir à des discussions entre concurrents, discussions qui ont porté sur des détails qui deviennent de moins en moins nécessaires si l'on tient compte de l'urgence des résultats et l'on n'a pas fait suffisamment attention aux préoccupations ou aux attitudes des citoyens canadiens.

Dernièrement, en lisant le troisième volume du dossier Mackenzie King, j'ai noté une référence à un commentaire de M. King concernant une situation internationale et cette remarque s'applique également à notre problème. Assez ennuyé par les réunions dont il ne voyait pas le but réel, le premier ministre faisait remarquer «qu'aucune conférence ne devrait être organisée avant que l'on ait des motifs de croire que l'on peut trouver une solution satisfaisante aux problèmes faisant l'objet de la réunion. Il incombe aux fonctionnaires, guidés par leurs gouvernements, de préparer le terrain de la discussion».

Une méthode à envisager.

Vous vous demandez peut-être en ce moment à quoi je veux en venir au juste.

Permettez-moi d'admettre qu'au tout début, j'ai toujours considéré la décision d'entreprendre une révision complète de la Constitution comme une décision compréhensible mais discutable. Toutefois, puisque le processus a déjà été mis en branle nous devons aller de l'avant et faire en sorte de le rendre productif. Je me rends bien compte que l'on peut dire et que l'on dira sans doute que le Québec tout au moins ne sera pas satisfait de toute manière de cette révision. Qu'il me soit permis de rappeler que lors de la conférence sur la Confédération de demain qui a eu lieu en 1967, le premier ministre du Québec, M. Johnson, admettait que la rédaction pure et simple d'une nouvelle constitution n'était pas le moyen le plus évident et que la constitution pouvait être modifiée à plusieurs reprises, selon les circonstances, et que ces modifications pouvaient être intégrées dans une nouvelle constitution à un moment qui conviendrait. C'est au sujet d'une telle méthode que je désire maintenant vous entretenir.

En somme, le fait de proposer une série de petits amendements comporte en soi des difficultés que ne présenterait pas une approche plus large. Une constitution qui est trop facile à remanier manque évidemment de

constitution in step with society's changing demands seems less than realistic.

In a solution to this dilemma which I am suggesting for your consideration, I try to get around the problem by providing a pragmatic system by which change can be of effective and continuing applications to the variations in our public demands.

I would try to reach this goal through the use of the intergovernmental organizations which I regard as essential to any future progress toward workable and acceptable solutions. Such an organization as a continuing body would be responsible for the direction of necessary adjustments in federal and provincial powers. These adjustments would be reached, as they have been in so many cases in the past, through direct negotiations, involving either all the provinces and the federal government, or where the interest is more limited, the provinces directly concerned. Experience has shown that while questions of national impact require full participation, there are numerous instances where the scope of interest is much narrower and can be best dealt with in that narrower context.

I fully appreciate that this could mean that all provinces would not be on the same footing. I regret this but it is merely a recognition of what has been and is, and at least these differences would likely be more broadly based than those under the 'contracting-out' proposals of 1965. The acceptance of this is an acceptance of the realities of political organization in the Canadian federation, of things as they are and not as we might like them to be.

In the relatively short-term this would result in a number of agreements, contracts, compacts and informal arrangements being developed which would form a working framework for a system built on the fundamental division of powers agreed upon. In most cases these would be negotiated between those directly involved in the question at issue, but in all cases the final agreements would be processed through the intergovernmental organizational structure. There would be no secret agreements and while details and even the basic purposes might differ from case to case, this would be known and accepted as part of the process. Again I acknowledge that this is a working compromise but experience so far indicates that compromise is certain to be essential to any acceptable solution.

Over time I would expect that these particular arrangements would indicate certain areas of national or provincial interest which would be suitable for codification in the constitution as designated powers or alternatively as concurrent powers with the appropriate designated paramountcy.

This raises the obvious question of what body should be responsible for the recommendations based on experience that could lead to such codification. There are, no doubt, a number of ways, including a continuation of the present approach through the constitutional conference. But there would be much to be said for the development of some special council, representative of all levels of government at the public generally, which could take such matters under its review and make the necessary proposals. I have in mind a body constituted along the lines of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations in the United States, although I would prefer a more compact group. Presumably such a body would be

rigidité et peut devenir l'enjeu des pressions du moment. La Suisse doit faire face à des problèmes que lui suscite un amendement mal conçu. D'un point de vue pratique, et devant notre incapacité de trouver un moyen acceptable de modifier la constitution même en ce qui concerne des matières essentielles, la méthode qui consisterait à modifier souvent la constitution pour l'adopter aux changements de la société, semble moins que réaliste.

Dans la solution que je soumetts à votre considération, j'essaie d'éviter le problème en prévoyant un système pratique qui consisterait à faire du changement une application permanente et efficace aux variations des exigences publiques.

Je serais tenté de chercher à atteindre cet objectif en recourant aux organismes intergouvernementaux que je considère comme essentiels à toute progression vers des solutions réalisables et acceptables. Une telle organisation serait un organisme permanent chargé de la mise au point des ajustements nécessaires des pouvoirs fédéraux et provinciaux. Ces ajustements seraient réalisés comme ils l'ont été bien souvent par le passé, par des négociations directes qui concerneraient soit toutes les provinces et le gouvernement fédéral ou encore si les intérêts sont plus restreints, seules les provinces directement concernées. L'expérience a prouvé que s'il est vrai que les questions d'intérêt national exigent la participation de tous les gouvernements, dans un grand nombre de cas, la portée des intérêts étant plus limitée, on peut résoudre les problèmes dans ce contexte plus étroit.

Je me rends bien compte que ceci peut vouloir dire que toutes les provinces ne seraient pas sur le même pied d'égalité. C'est regrettable, mais ce n'est qu'une manière de reconnaître une situation réelle et, de toute manière, ces différences seraient sans doute plus fondamentales que celles qui sont apparues au moment des propositions de «retrait» de 1965. Accepter cette solution, c'est accepter les réalités de l'organisation politique de la Fédération canadienne, c'est accepter des choses telles qu'elles sont, non comme nous aimerions qu'elles soient.

En somme, cette solution consisterait à court terme à plusieurs ententes, contrats, accords succincts et officieux, qui formeraient un cadre de travail en vue de la création d'un système fondé sur la division fondamentale et acceptée des pouvoirs. Dans la plupart des cas, ces accords seraient négociés directement entre les intéressés tandis que dans tous les cas, les accords définitifs suivraient la filière normale de la structure intergouvernementale. Aucun accord secret ne serait conclu et bien que les détails et même les objectifs essentiels pourraient différer d'un cas à l'autre, cette situation serait connue et acceptée comme partie du processus. Je reconnais de nouveau qu'il s'agirait là d'un compromis réalisable, mais l'expérience a révélé jusqu'à présent que le compromis est une sorte de prérequis à toute solution acceptable.

À la longue, j'aimerais que ces ententes particulières se concentrent dans certains secteurs d'intérêt national ou provincial qui se prêteraient à une codification dans la constitution comme pouvoirs désignés ou encore pouvoirs concurrents avec le degré de prééminence voulu.

Évidemment la question se pose de savoir quel organisme devrait être responsable des recommandations fondées sur l'expérience qui pourraient conduire à une telle codification. Il y a, sans doute, un certain nombre de façons, y compris la continuation de la présente approche par l'intermédiaire de la conférence constitutionnelle. On

provided for by a constitutional amendment in the first place, although alternatively it might be authorized by parallel federal and provincial statutes.

The recommendations for change in the formal constitution having been decided upon, the question of implementation would then have to be dealt with under the method of amendment which I hope will be agreed upon before too long. Too much has already been written on this for me to venture any layman's suggestions. But in the last analysis this is a responsibility which governments can not avoid much longer if they expect the implement any answers they may succeed in providing.

The Results.

What would be the practical results of the very general approach which I have attempted to develop here.

First: a division of powers, clearly of prime importance in the review process, would be specifically designated in the necessary fundamental elements. Second: by a series of practical provisions a working structure of intergovernmental coordination in Canada would exist, adaptable to changing conditions and demands, much of it already in existence. Third: a continuing but controlled process of constitutional change would be developed in tested areas of interests.

I can appreciate that you may regard this approach as a rather obvious adaptation of the "muddling-through" method of policy-making. Of course it is, but I would justify its somewhat elastic nature by the fact that federalism itself is elastic of necessity and compromise and adjustment are necessary ingredients of it, even more when we are re-making the pattern of public life than when we are first forming it.

A second point has concerned me. This has to do with the political acceptability of this somewhat pragmatic approach to the 'brave new world' of the new constitution which some seem to have eagerly sought. I can only answer by saying that it does not seem that we are likely to achieve that world in a manner acceptable to the many interests and opinions that exist in this country by our present methods. Faced with this fact we must in many respects be prepared to adopt a more fragmented and malleable process, although we must never dilute our fundamental principles of nationality in doing so.

I don't think there is too much to be concerned with in this for I have already noted we have been engaged in a reasonably successful process of adaptation for a hundred years. But if we are not prepared to accept the realities of necessary compromise I find little to look forward to in our national future.

pourrait parler avec avantage de la création d'un conseil spécial, qui représenterait tous les niveaux du gouvernement et le public en général, qui étudierait ces questions et ferait les propositions nécessaires. Je pense à un organisme constitué sur le modèle de la commission consultative sur les relations intergouvernementales aux États-Unis, bien que je préférerais un groupe un peu plus compact. Il est possible de prévoir un tel organisme en vertu d'un amendement constitutionnel d'abord, bien que d'autre part il pourrait être autorisé par des statuts fédéraux et provinciaux parallèles.

Les recommandations visant à changer la constitution officielle ayant été décidées, on pourrait s'occuper de la question de la mise en application par une méthode d'amendement qui je l'espère sera adoptée très bientôt. On a trop écrit sur le sujet pour que je donne des suggestions de profane. Mais en dernière analyse, c'est là une responsabilité que les gouvernements ne peuvent pas éviter plus longtemps s'ils veulent mettre en vigueur toute réponse qu'ils réussiront à fournir.

Les résultats

Quels seraient les résultats pratiques de ces moyens très généraux que j'ai tenté de développer ici?

Premièrement, une répartition des pouvoirs, qui est évidemment de première importance dans le processus d'étude, et qui serait mentionnée très clairement parmi les éléments de base nécessaires.

Deuxièmement, au moyen d'une série de dispositions pratiques, il y aurait une structure de travail pour la coordination intergouvernementale au Canada, qui serait adaptable aux conditions et aux demandes variables; la plupart de ces dispositions existent déjà.

Troisièmement, on pourrait trouver dans des secteurs d'intérêt éprouvés, une méthode permanente mais contrôlée de changements constitutionnels.

Je sais que vous pouvez traiter ce moyen comme étant une adaptation assez évidente d'une méthode plus ou moins bonne d'établir des lignes de conduite. Évidemment ça l'est, mais je pourrais en justifier la nature quelque peu élastique par le fait que le fédéralisme lui-même est élastique par nécessité et que les compromis et les ajustements sont des ingrédients nécessaires qui le composent, plus peut-être lorsque nous recomposons le modèle de vie publique que lors de sa première élaboration.

La deuxième question qui m'a intéressé est la suivante; elle a trait à l'acceptation politique de cette approche quelque peu pragmatique à un «monde brave et nouveau» d'une nouvelle constitution, recherché avec ardeur par quelques personnes. Je ne puis que répondre ceci: il ne semble pas que nous soyons prêts de réaliser cet objectif qui serait acceptable aux opinions et aux intérêts nombreux qui ont cours dans ce pays en vertu de nos méthodes actuelles. À la lumière de ce qui précède, nous devons dans bien des cas être prêts à adopter un processus plus fragmenté et plus maléable, même si nous ne devons pas atténuer nos principes fondamentaux de nationalités en agissant de cette façon.

Je ne pense pas que nous devions trop nous soucier de ces problèmes car j'ai cru remarquer que depuis cent ans nous nous sommes engagés dans un processus d'adaptation qui est assez heureux. Mais si nous ne sommes pas prêts à accepter la réalité des compromis qui sont nécessaires, j'ai peu d'espoir pour notre avenir national.

Summation—Distribution of Powers

I do not want to leave the impression that I think that nothing has been accomplished in the past three years. That would obviously be false and a patent insult to the many extremely capable people who have been engaged in the exercise. In fact many areas of importance have been opened up and to some extent issues have been clarified. But despite this the failure clearly to define the acceptable goals and the boundaries of compromise has, I believe, worked strongly against progress toward solution.

What I have proposed is no ideal solution. It is merely a possible working approach to a difficult situation which, from the outside at least, seems to have elements of a stalemate.

I make this proposal with some rather strong personal regrets that it should seem necessary. I am and always have been a believer in the necessity of strong central authority exercised with political discretion and good economic and social judgment. I sincerely hope the plan I have suggested would not seriously interfere with that objective. It need not if our goals are clear and consistent with a condition of an enduring Canadian political nationality.

Part II—Second Chambers

I have no intention of venturing personal opinion in areas where I have no particular qualifications. I have, therefore, confined myself to the problems of the distribution of powers and the place of intergovernmental organization. But there is one other field of rather considerable importance which is related to the question of operation of federal government on which I might venture a few comments. I refer to the Senate and second chambers generally. A good deal of interest has attached to the idea that the Senate in Canada was intended and should be a protector of provincial rights. This, no doubt, was a matter of influence in the minds of the Fathers of Confederation but how important a one is difficult to tell. One might question the weight they gave it from the form they used, regionally not provincially representative senators, centrally appointed. Regardless of their original intent the Senate has not been an important influence on provincial rights in our time.

The Role of the Senate.

What must be done before any decision is taken on the ultimate nature of the Senate is, again, what has not been done; that is, to determine what purpose the Senate is intended to fulfill. If a second chamber is required as a protector of provincial rights then there is much to be said for a strong provincial voice in appointments and we might logically consider the West German system of direct state government representation in the Bundesrat, voting en bloc, although I have some reservations as to its applicability to the Canadian political scene.

But if we are seeking a second chamber which provides a rein on popular enthusiasm, a sort of second-guessing mechanism, we need some quite different criteria. Then the broad national character of individual members, regardless of their ties to any particular government or region, is what will count. It is perhaps what we try to have at the present time but something which,

Récapitulation—Répartition des pouvoirs

Je ne voudrais pas laisser l'impression qu'on n'a rien fait au cours des trois dernières années. Ce serait faux évidemment et une véritable insulte pour les personnes extrêmement compétentes qui ont participé au travail. En fait, plusieurs secteurs importants ont été découverts et jusqu'à un certain point on a pu éclaircir certaines questions. Mais en dépit de cela, l'impossibilité de définir des buts acceptables et les limites des compromis a entravé, je crois, le progrès vers une solution.

Ce que j'ai proposé n'est pas la solution idéale. C'est simplement une approche de travail possible dans une situation qui est difficile et qui, vu de l'extérieur au moins, semble posséder des éléments d'impasse.

Je fais cette proposition tout en regrettant fortement qu'elle puisse paraître nécessaire. Je crois et j'ai toujours cru en la nécessité d'une autorité centrale forte qui s'exerce avec discrétion du point de vue politique et bon jugement du point de vue économique et social. J'espère sincèrement que mon projet ne sera pas un obstacle sérieux à cet objectif. Ce ne devrait pas l'être si nos buts sont clairs et nets et compatibles avec une condition de la nationalité politique canadienne permanente.

Partie II—Les secondes Chambres.

Je n'ai pas l'intention de m'aventurer dans des secteurs où je n'ai pas de compétence particulière. Je me suis donc limité, par conséquent, aux problèmes de la répartition des pouvoirs et à la place qu'occupe l'organisation intergouvernementale. Mais il y a un autre domaine assez important qui a trait à l'activité du gouvernement fédéral et sur lequel j'aimerais faire quelques remarques. Je parle du Sénat et des chambres secondes en général. Il est intéressant de noter que le Sénat au Canada était destiné et qu'il devait être le protecteur des droits provinciaux. C'était, sans doute, une question d'influence dans l'esprit des Pères de la Confédération, mais l'importance de cette question est difficile à préciser. On peut s'interroger sur le poids qu'ils lui donnaient à partir de la formule qu'ils utilisaient, des sénateurs qui représenteraient le gouvernement du point de vue régional et non pas provincial, et qui étaient nommés par l'autorité centrale. En dépit de cette formule initiale, le Sénat n'a pas eu une influence importante sur les droits provinciaux au cours des temps présents.

Le rôle du Sénat

Ce qui devrait être fait avant que toute décision ne soit prise sur la nature ultime du Sénat est, de nouveau, ce qui n'a pas été fait, c'est-à-dire, de déterminer le rôle que le Sénat doit remplir. Si une seconde chambre est nécessaire pour agir comme protecteur des droits provinciaux, il serait alors très important que les provinces aient une voix importante dans les nominations, et nous pourrions logiquement étudier le régime de l'Allemagne de l'Ouest, de la représentation directe du gouvernement d'un état dans un Bundesrat, où le vote se fait en bloc, bien que je fasse quelques réserves sur son applicabilité dans le contexte politique canadien.

Si nous voulons une seconde Chambre destinée à freiner l'enthousiasme populaire, nous aurons besoin de critères assez différents. Il faudrait dans ce cas des membres qui seraient reconnus à l'échelle nationale et on ne devrait pas s'occuper de leurs rapports avec un gouverne-

in the minds of many people, we have not always achieved.

I do not doubt that for practical political reasons we must continue to regionalize appointments. But if we succeed in attracting the calibre of people that we need this will not be that important. Frankly I do not see the real value of the Senate as a protector of provincial rights. The members of the House of Commons and the provincial governments themselves are more likely to be able to provide this advocacy than is any second chamber.

Appointment.

But how do we achieve this objectivity of appointment, free from political pressures at either the federal or provincial level? Would it be possible to get what we seek through the medium of some form of "electoral college". I suggest that the idea is worthy of your serious consideration.

The appointment of the members of such a college might be arranged in a number of ways; by the Government of Canada, for it is a federal institution we are dealing with; by the government of Canada and the provinces together; or by the Conference of First Ministers which is now the central coordinating influence in the intergovernmental field. My preference is for the last as being as representative and more workable than the alternatives proposed. It is in a sense an affirmation of the first ministers' powers of appointment in crucial posts.

The appointments to the Senate itself, following from the college's recommendations, should be distributed over the various areas of Canada and the facets of its society but whether this should be a general direction in the constitution or a specific instruction would have to be decided. The term of appointment should be limited to a period not to exceed ten years at the most, and the appointments should be staggered to preserve continuity.

Summation.

This is not an ideal nor an easy solution. There could be difficult problems in the selection of the "electoral college". But, given agreement in principle, I can see no compelling reason why these questions cannot be answered.

It may not be truly democratic for it preserves substantial elements of elitism or creates new elites. But second chambers that are successful are not often directly democratic, at least under the parliamentary system, so this should not cause too much concern. What we would get, I hope, is a body of dedicated citizens generally reflecting the broad attitudes of our society, who would in this reflective way have an influence through their appointments on the course of public events.

The rough framework I have sketched obviously needs some flesh on it and I put it forward only as an idea which is probably neither unique nor particularly original. But it is one that does not seem to have had consideration in current discussions so far as I am aware.

ment, une région en particulier. C'est peut-être là le but auquel nous visons à l'heure actuelle et que selon l'avis de beaucoup, nous n'avons pas toujours atteint.

Il ne fait aucun doute que pour des raisons politiques, pratiques, les nominations doivent toujours continuer à se faire par région. Cependant, si nous parvenons à attirer des personnes de grande compétence, une telle considération ne sera pas tellement importante. Personnellement, je ne peux voir où réside la valeur réelle du Sénat qui se ferait le protecteur des droits des provinces. Les députés et les gouvernements provinciaux eux-mêmes pourraient plus facilement se faire le champion de cette cause plutôt qu'une seconde Chambre.

Nomination.

Comment les nominations peuvent-elles se faire de façon objective, sans être soumises aux pressions politiques fédérales ou provinciales? Serait-il possible qu'une forme de «collège électoral» réponde à nos besoins? Personnellement, je crois que l'idée vaut la peine d'être étudiée sérieusement.

Les nominations des membres d'un tel collège pourraient se faire de différentes façons: par le Gouvernement du Canada étant donné qu'il s'agirait là d'une institution fédérale; par les gouvernements du Canada et des provinces conjointement; ou par la conférence des premiers ministres qui représente en fait l'organisme central qui coordonne les affaires des différents gouvernements. Personnellement, je serais en faveur de la dernière solution étant donné que la Conférence est aussi représentative et plus maniable. Il s'agirait en fait d'affirmer les pouvoirs de nomination à des postes clés dont disposent les premiers ministres.

Les nominations au Sénat lui-même, à la suite des recommandations du collège, seraient faites parmi les différentes régions du Canada et en tenant compte des différents aspects du pays; on devrait étudier la question de savoir si cette distribution devrait être mentionnée de façon générale dans la Constitution ou faire l'objet d'une disposition spéciale. Le mandat ne devrait pas excéder dix ans et les nominations devraient être échelonnées afin de prévoir une certaine continuité.

Résumé.

Une telle solution n'est ni idéale ni facile. Le choix du «collège électoral» pourrait poser de difficiles problèmes. Je ne vois cependant pas pourquoi on ne pourrait y apporter des solutions si on se mettait d'accord sur le principe.

Le procédé peut en fait ne pas être véritablement démocratique mais il permet d'obtenir une élite ou d'en créer une nouvelle. On peut dire cependant que les secondes chambres qui fonctionnent de façon satisfaisante ne sont pas réellement démocratiques du moins dans le système parlementaire et par conséquent, il ne faudrait pas trop s'en inquiéter. J'espère que nous pourrions obtenir des citoyens dévoués qui réfléchiront à grand les différents aspects de notre société et exerceront une influence sur l'avis public de notre pays.

Mon exposé n'a été en fait qu'une esquisse qu'il faudrait étoffer par la suite; je ne prétends pas qu'il s'agit là d'une idée unique ou particulièrement originale; je pense simplement qu'on ne l'a pas étudiée au cours des discussions actuelles, pour autant que je sache.

Concluding Remarks.

I know Hon. Members of the Committee will understand the need for the generality of my remarks. They are the product of purely personal reactions based on long experience and not stimulated by any expectation of reaching perfection. I have reluctantly abandoned that goal, but only in the hope that a workable solution to our problems may be found through the evolution of practical experience. I hope that when the Institute of Intergovernmental Relations presents its brief in February, we may have something more specific to offer for your consideration although it is always possible my present personal views may be modified by detailed examination in the consultative process with my colleagues.

Remarques en guise de conclusion.

Je sais que les honorables députés qui siègent au Comité comprendront la raison pour laquelle mes remarques se bornent à être générales. Elles sont le produit de réflexions purement personnelles basées sur une longue expérience et elles ne visent pas à atteindre la perfection. J'ai abandonné un tel but avec réticence dans l'espoir seulement que l'on pourra trouver une solution acceptable à nos problèmes grâce à l'évolution de l'expérience pratique. J'espère que quand l'Institut des relations intergouvernementales présentera son mémoire en février, nous aurons des propositions plus pratiques à vous faire bien qu'il soit toujours possible que je modifie mon point de vue actuel à la suite de consultations avec mes collègues.

Issue No. 16

Thursday, November 26, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.****Fascicule no 16**

Le jeudi 26 novembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Forsey
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Fortin
Breau	Gibson
Brewin	Hogarth

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Haig	Molgat
Langlois	Quart
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Rock
Marceau	Rowland
McNulty	Whelan
McQuaid	Woolliams—(20).
Osler	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Senators Quart and Haig replaced Senators Flynn
and Grosart on November 26, 1970

Les sénateurs Quart et Haig remplacent les sénateurs
Flynn et Grosart le 26 novembre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

(20)

Thursday, November 26, 1970.

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 3:52 p.m. The Joint Chairman, Senator Lamontagne, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senator Fergusson, Haig, Lamontagne and Quart—(4).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Dinsdale, Fairweather, Hogarth, Marceau, McQuaid and Osler—(7).

Witness: Professor Noel Lyon, Faculty of Law, McGill University, Montreal, Quebec.

The Joint Chairman introduced and welcomed the witness. Professor Lyon made a statement on his brief and was questioned.

Pursuant to the authority granted to him by the Committee on Thursday, October 15, 1970, the Joint Chairman ordered that the brief presented by Professor Lyon, not having been read into the record, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (see Appendix "P")

During questioning, the division bells of the House of Commons were sounded and after debate as to what procedure should be followed, it was

Agreed,—That Professor Lyon be recalled before the Committee when it sat in Montreal in order to allow members to complete their questioning.

At 5:15 p.m. the Committee adjourned to Tuesday, December 1, 1970.

PROCÈS-VERBAUX

(20)

Le jeudi 26 novembre 1970

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 3 h 52 de l'après-midi. Le coprésident, le sénateur Lamontagne, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{mes} Fergusson et Quart et MM. Haig et Lamontagne—(4).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Dinsdale, Fairweather, Hogarth, Marceau, McQuaid et Osler—(7).

Témoin: Le professeur Noel Lyon, faculté de droit, Université McGill, Montréal (Québec).

Le coprésident présente le témoin et lui souhaite la bienvenue. Le professeur Lyon fait une déclaration sur son mémoire et répond aux questions.

Conformément à l'autorité qui lui fut conférée par le Comité le jeudi 15 octobre 1970, le coprésident demande que le mémoire présenté par le professeur Lyon, n'ayant pas été lu, soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir appendice «P»).

Au cours de la période de questions, la cloche de la Chambre des communes ayant sonné et après les délibérations sur la procédure à suivre, il est

Convenu,—Que l'on demande de nouveau au professeur Lyon de témoigner devant le Comité lorsque celui-ci siégera à Montréal, dans le but de permettre aux membres de terminer leur interrogatoire.

A 5 h 15 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'au 1^{er} décembre 1970.

Le cogreffier du Comité

Michael B. Kirby

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, November 26, 1970

• 1554

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Ladies and gentlemen, we have a quorum and we are ready to begin our meeting.

Before I introduce our guest of today, I would like to welcome two new members to this Committee, Senator Quart and Senator Haig, who I am sure will contribute much more to the deliberations of this Committee than their predecessors on this Committee, namely Senator Flynn and Senator Grosart.

Senator Haig: I want that stricken off the record.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): We are very glad to have them both with us, and I understand the reason why Senator Flynn and Senator Grosart had to decide that they could not go on with the activities of this Committee was because they are so busy with their normal activities in the Senate.

I would like also to introduce our guest of today, Professor Noël Lyon of McGill University, who is a very distinguished lawyer and who has been teaching constitutional law and administrative law at McGill since 1968. When we know the previous generations of constitutional lawyers at McGill, we are very impressed to see you with us this afternoon.

• 1555

Professor Lyon was born in Ottawa and moved to the other extreme of the country where he studied at Royal Roads in B.C., got his first degree in law at the University of British Columbia and practised law in Vancouver. He specialized at Yale from 1963 to 1964, went back to U.B.C. after getting his M.A. and was a teacher there from 1964 until 1968 when he moved to McGill. Since 1968, as I said before, he has been teaching constitutional and administrative law there. We are very pleased to have you with us today. The floor is yours.

Professor Noel Lyon (Faculty of Law, McGill University): Thank you, Mr. Chairman. I understand the brief has been made available to the Committee members so I will comment on particular parts of the brief only, after which I believe Committee members would like to question me.

By way of introduction I have a general statement in my brief and then I deal with two specific problems; the first is the problem of Indian lands and self-government, and the second is the control of discretionary powers. I have appended to my brief a short paper on the question of environment in relation to the constitution which I prepared a couple of years ago for a conference sponsored by the Science Council of Canada.

On the first page, I make it quite clear that I do not claim to be an expert on the constitution. There are many reliable experts on the constitution in Canada and I have no doubt you have heard from a number of them. My efforts have been directed more towards an attempt to synthesize the constitution at a basic level. In conjunction with Professor Atkey, who was here a couple of

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 26 novembre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Mesdames et messieurs, je vois un quorum. Nous sommes prêts à commencer.

Avant de vous présenter notre invité, j'aimerais accueillir deux nouveaux membres du Comité: le sénateur Quart et le sénateur Haig qui contribueront beaucoup plus aux délibérations de ce Comité que ne l'ont fait leurs prédécesseurs les sénateurs Flynn et Grosart.

Le sénateur Haig: Veuillez rayer cela du procès-verbal.

Le coprésident (Le sénateur Lamontagne): Nous nous réjouissons de les avoir parmi nous. Et je comprends que les sénateurs Flynn et Grosart n'aient pu pourvoir avec nous les travaux de ce Comité parce qu'ils sont trop occupés au Sénat.

J'aimerais également vous présenter notre invité d'aujourd'hui, le professeur Noël Lyon de l'Université McGill, avocat éminent qui enseignait à l'Université McGill depuis 1968 le droit constitutionnel et le droit administratif. Nous faisons grand cas de votre présence parmi nous aujourd'hui.

Le professeur Lyon est né à Ottawa. Il a suivi des cours au collège militaire Royal Roads et il a obtenu son diplôme en droit à l'Université de la Colombie-Britannique; il a pratiqué le droit à Vancouver. Il s'est ensuite spécialisé à Yale de 1963 à 1964. Après avoir obtenu sa maîtrise, il est retourné à l'Université de la Colombie-Britannique où il a enseigné de 1964 à 1968. Il est ensuite passé à McGill cette année-là. Depuis 1968, comme je l'ai dit, il est attaché au corps professoral de McGill à titre de professeur en droit constitutionnel et administratif. Nous sommes très heureux de vous avoir parmi nous aujourd'hui. Vous avez la parole.

M. Noel Lyon (professeur, Faculté de droit, Université McGill): Merci monsieur le président. Étant donné que les membres d'un comité sont en possession du mémoire, j'aimerais seulement commenter quelques passages particuliers et je pense qu'ensuite, plusieurs membres aimeraient me poser des questions.

J'ai une introduction d'ordre général dans mon mémoire et ensuite je parle de deux problèmes particuliers: le problème des terres des Indiens et de leur autonomie et ensuite le contrôle des pouvoirs discrétionnaires. J'ai ajouté à mon mémoire, une annexe sur la question de l'environnement par rapport à la Constitution que j'avais préparé pour une conférence sous l'égide du Conseil des sciences du Canada.

A la page 1, je dis très clairement que je ne me targue pas d'être un expert en matière de constitution. Il y a beaucoup d'experts au Canada dans ce domaine et je pense que vous avez dû les entendre parler. J'ai plutôt essayé de résumer la Constitution au niveau élémentaire avec le professeur Atkey qui vous a parlé il y a deux semaines environ, j'ai publié quelque chose dans un

[Texte]

weeks ago, we have published something that attempts to do this in the form of a case book designed for use in teaching in law schools. What I have to say, really, is the product of applying our thinking in that research to the particular problems I am going to talk to you about.

The second heading on the first page states what I believe to be one of the fundamental problems facing us in constitutional revision and reform, and it is a problem in human thinking. It seems to me this is where a great many of our problems exist: getting people to think clearly about what the constitution is about; educating people, educating lawyers, to think in constitutional terms that make some sense out of what we are trying to do; and of the institutions that we use to do it with.

I would like to add at this point a reference to a fine and concise work by Mr. Gunnar Myrdal with whom you are no doubt familiar. It is entitled *Objectivity in Social Research*; it is a short thin little work but very good. He states much more systematically what it is I am trying to drive at here, that we are dealing with problems in respect of which people's minds are cluttered up with all kinds of barriers, sloganized views of what problems are, conditioned reflexes in the mind, biases, irrational views, distortions of reality. Perhaps if I could just quote one particular passage from Myrdal's book I think it would indicate the kind of thing he is driving at. On page 29 he says:

• 1600

The hypothesis is that we almost never face a random lack of knowledge, ignorance like knowledge is purposefully directed. An emotional load of valuation conflicts presses for rationalization creating blindness at some spots, stimulating an urge for knowledge of others and in general causing conceptions of reality to deviate from truth in determined directions.

I find this rather frightening when it comes from a man who has done what is regarded as the definitive study on the race problem in the United States, *An American Dilemma*, published I believe in 1943, and who has done a very substantial piece of research on the problems of social development in Asia—three volumes, I believe—which is called *Asian Drama*. He is a man to be reckoned with because he has had a chance to see the way people view problems and the way problems become complicated in the blockages in the human mind.

I would like to use the Canada Council Act as an illustration by which constitutional reform is carried on in ways that we often do not recognize.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Be careful, because I prepared that Act.

Professor Lyon: On the contrary, I have nothing but good things to say about it. The Canada Council was a deliberate attempt to involve government in the creative life of the community and I think it can only be regarded as an enormous success. In fact, I compare the impact of the Canada Council Act and the body established under it with the impact of the Canadian Bill of Rights as applied by the courts of law; so far as I can see, the impact of the Canada Council has been far greater in affecting the quality of life in Canada.

[Interprétation]

même esprit, un livre de cas, qui servirait à l'enseignement dans les écoles de droit. Ce que j'ai à vous dire se résume à ce que nous avons pu trouver après nous être penchés sur les problèmes particuliers dont je vais vous parler.

Le deuxième titre à la page 1 indique ce qui est à mon avis un des problèmes principaux de la réforme constitutionnelle, c'est un problème de pensée humaine. Il me semble que c'est à ce niveau qu'il faut chercher nombre de nos problèmes: comment amener les gens à se représenter clairement ce qu'est la constitution; d'amener les gens et les juristes à penser en termes des problèmes de la constitution pour qu'ils puissent avoir une idée de ce que nous voulons faire et par quels moyens.

J'aimerais maintenant citer un ouvrage de M. Gunnar Myrdal que vous connaissez sans doute. Il s'agit de l'*Objectivité en recherche sociale*, (un ouvrage assez mince mais excellent) où il aborde de façon très systématique ce que je m'efforce de vous dire, que l'esprit des gens est encombré de toutes sortes de barrières, de vues sloganisées des problèmes, de reflexes conditionnés de l'esprit, de manque de logique et de distorsion de la réalité. Peut-être que vous me permettrez de citer un passage particulier du livre de Myrdal qui indique le genre de choses auxquelles il veut en venir. A la page 29 il dit:

L'hypothèse est que nous n'avons presque jamais affaire à une absence totale de connaissances. Un conflit chargé d'émotion crée un genre de cécité, et en général, donne des concepts et des notions.

Je trouve que c'est assez effrayant de la part d'un homme qui a fait des travaux qu'on considère comme l'étude finale des problèmes de la race aux États-Unis, (étude publiée, je pense, en 1963) et qui a institué une recherche très substantielle sur les problèmes de la recherche sociale en Asie (trois volumes, je crois), intitulée *Asian Drama*. C'est un homme à qui l'on peut faire confiance parce qu'il a eu l'occasion de voir la façon dont les gens envisagent leurs problèmes et la façon dont les problèmes se compliquaient dans l'esprit humain.

J'aimerais utiliser la Loi du Conseil canadien pour illustrer la façon dont la réforme constitutionnelle se fait d'une manière que nous ne reconnaissons pas toujours.

Le coprésident (M. Lamontagne): Attention, c'est moi qui ai préparé la Loi.

M. Lyon: Au contraire, je n'ai que de bonnes choses à en dire. Le Conseil canadien a délibéré pour essayer de faire participer le gouvernement à la vie créative de la société, ce qu'on peut considérer comme un succès énorme. En fait, je compare les conséquences de l'impact de la Loi sur le Conseil canadien et de l'organisme établi en vertu de cette loi à l'impact de la Loi sur les droits canadiens, parce que, à mon sens, l'impact a été même beaucoup plus grand pour déterminer la qualité de la vie au Canada.

[Text]

I do not mean to be critical of the Canadian Bill of Rights because I think it has a tremendous potential, but that potential was only unlocked last year with the decision in the *Drybones* case in the Supreme Court of Canada.

When I think on the general level of constitutional reform I am torn between two pulls. One pull is in the direction of pragmatism: I sense that constitutional reform means dealing with problems and you do not deal with problems, in my view, at the abstract level by trying to devise new documents. Therefore, my primary instinct is to look at the problems and try to understand them. In dealing with problems we will develop machinery and devices and other ways that will stand us in good stead when other problems face us.

At the same time, I recognize the importance of some kind of a global picture, a global view of what it is we are doing under the constitution and this is especially important, I think, with regard to Quebec. One thing I have learned in teaching civil law students is the difference in the shaping of the mind of a civilian and I think this does not happen only in the legal profession. I think a person who is raised in Quebec, a French-speaking Quebecer, tends to have this preference for a global view which is a quite different one to that of the Anglo-Saxon person. He needs to see an over-all scheme like the civil code of Quebec so that he can locate particular problems within that scheme.

If we are going to have a successful constitutional process in Canada, we have to recognize or accommodate the demand for the global view of the civil law mind, if you like, with the pragmatic kind of approach of the Anglo-Saxon mind which is the strong bias, I think, of the English tradition and particularly in matters legal and constitutional.

Being aware of the fact that we do not seem to be moving very quickly towards consensus on any new, written constitution to replace the British North America Act, I suggested in my brief that there might be an in-between position whereby we could arrive at a declaratory document which does not have legal effect but which, nevertheless, would serve to guide a constitutional process into the future. It would be a guide not only to legislatures but to executive decision-makers, to judges and would also provide criteria to the people in assessing the changes proposed by governments towards constitutional reform.

What the document is called would not particularly matter, but I think it would have to be a document that would attempt to cover the full range of fundamental human values that we are concerned with when we talk about reform of the Canadian constitution, and it would also deal with the basic constitutional principles and institutional organization and practices which we are committed to; and here I am thinking of such things as the rule of law, the supremacy of Parliament and the traditional constitutional principles that now operate within our constitution and, I suggest, ought to continue to operate under any future constitution.

• 1605

I have commented briefly on our tendency to be obsessed with forms and structures. This relates to what Myrdal has to say. We have an awful tendency to become

[Interpretation]

Je ne veux pas critiquer la Loi sur les droits canadiens, je pense que son potentiel est énorme, mais ce potentiel ne s'est révélé que l'année dernière, lorsque la Cour Suprême a rendu une décision dans l'affaire *Drybones*.

Quand je pense au niveau général des réformes constitutionnelles, je suis déchiré entre deux extrémités. Le pragmatisme m'attire en un sens, la réforme constitutionnelle veut dire traiter avec des problèmes et dans mon sens, on ne les traite pas au niveau abstrait, en tentant de rédiger de nouveaux documents. Par conséquent, j'essaie d'abord d'étudier les problèmes pour les comprendre. En traitant les problèmes, on met au point des méthodes et des outils qui nous seront utiles quand nous ferons face à d'autres problèmes.

En même temps, je reconnais l'importance d'une vue d'ensemble de ce que nous faisons, pour ce qui est de la constitution; à mon avis, c'est surtout important en ce qui concerne le Québec. J'ai appris à reconnaître en enseignant le droit civil à des étudiants, les différences de formation d'esprit chez les gens ordinaires—et je pense que ce n'est pas seulement le cas de la profession juridique. Je pense qu'une personne élevée au Québec, un Québécois de langue française, préfère une vue d'ensemble assez différente de celle de l'Anglo-Saxon. Cette personne a besoin de voir un projet d'ensemble comme le Code civil pour localiser les problèmes principaux dans cet ensemble.

Si l'on veut avoir une constitution qui réussisse, il faut reconnaître les demandes de vue d'ensemble que renferme le droit civil et les adapter à la façon anglo-saxonne d'envisager les choses en matière de constitution.

Puisque je sais que nous n'avancons pas très rapidement à un accord pour une nouvelle constitution écrite qui remplacerait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je suggère dans mon mémoire qu'on peut avoir une position intermédiaire par laquelle on pourra arriver à un document déclaratoire qui n'aurait pas force juridique, mais servirait de guide au processus constitutionnel à l'avenir. Ce serait un guide non seulement pour les assemblées législatives, mais pour les personnes qui prennent des décisions, les juges par exemple, et fournirait également des critères aux gens pour évaluer les changements proposés par le gouvernement en vue de la réforme constitutionnelle.

Le nom du document importe peu. Il faudrait, je crois, un document qui essaierait de couvrir tout l'ensemble des valeurs humaines essentielles auxquelles nous nous intéressons quand nous parlons de la réforme de la constitution canadienne, qui traiterait également des principes essentiels de la constitution, de l'organisation et des pratiques auxquelles nous sommes soumis. Je pense, par exemple, à la suprématie du Parlement et aux principes traditionnels de la constitution qui sont inscrits dans la constitution actuelle. A mon avis, on devrait les conserver dans toute nouvelle constitution.

J'ai fait certains commentaires à propos de notre tendance à être préoccupé par les formules et par les structures. Je pense que cela touche à ce que M. Myrdal dit

[Texte]

obsessed with structures when problems appear too difficult for us, when we do not seem to be making any headway, or when we do not know where to begin. We divert our attention away from the problem into structures pretending that by developing elaborate structures, which in theory and on the drawing board, provide the perfect solution to the problems. In fact, they do not. This is a dangerous trend because it siphons off important energies. If we put our best minds to work on the building of structures in a theoretical way, we neglect the serious problems that ought to be the starting point for constitutional reform.

When the Joint Chairman, Mr. MacGuigan, spoke to me about coming here, he asked if I would direct comments to one or two particular aspects of constitutional review. I chose one aspect within the fundamental rights area—the plight of native peoples—because it seems to me that the test of our capacity in the future to develop an adequate constitution and to call ourselves a civilized nation will depend upon the state in which our native peoples find themselves.

In many respects, the present condition of native peoples speaks for many past failures. If we can become effective in tackling the problem of native peoples, we can learn a great deal about how to bring justice to other minority groups and to citizens generally. We could learn a great deal. The problems are so complicated. One complicating factor is that it is so difficult for people to come into contact with Indian culture. Native peoples view themselves and their social structures and the environment in which they live, in fundamentally different ways that we do not understand because we have been long conditioned to view ourselves and our fellow men and our world in a way that is totally alien to the native peoples.

This comes up in the cases going into the courts, where the native people seek to protect themselves or win back their rights or claim rights in courts of law. The courts of law necessarily operate according to the fundamental premises of our culture. They simply ignore the cultural premises of the native peoples. Because we do not understand them, institutions cannot understand them.

There is a very fine account of how one man was able to bridge this gap to some extent. You are no doubt familiar with the autobiography of Mr. Justice Sissons, *Judge of the Far North*. I recommend that as an illustration of how it is possible for a man emanating from one cultural background to recognize and take into account the profound differences in the cultural background of other people when it comes to applying legal or other standards to those people.

In the course of advising some members of the St. Regis Indian band this summer in a non-legal rather political way...

Senator Haig: Where is the St. Regis band?

Professor Lyon: It is at Cornwall. That is an interesting situation. The reserve is cut in three parts by the international border and by the Quebec-Ontario border.

• 1610

Part of the reservation is in the Province of Ontario, part of it is in the State of New York, and part in the

[Interprétation]

dans son livre. Il nous arrive trop souvent de s'emporter facilement lorsque les problèmes arrivent, et nous ne savons pas comment les aborder. Notre attention s'évade du problème pour s'attacher aux structures et nous sommes alors tentés de mettre sur pied des structures élaborées qui semblent présenter, du moins en théorie, des solutions parfaites aux problèmes. Ce n'est pas le cas. C'est une tendance dangereuse parce qu'elle mine toutes les énergies. Si nous nous mettons à ériger toutes sortes de structures théoriques, je pense que nous allons, par le fait même, négliger certains problèmes importants auxquels il faut s'attaquer en premier en vue d'une réforme constitutionnelle.

Quand le vice-président, M. MacGuigan, m'a demandé si je voulais comparaître devant le Comité, il m'a demandé de commenter certains aspects particuliers de la réforme constitutionnelle. Je veux commenter ici sur un aspect bien particulier dans le domaine des droits fondamentaux, celui du grand problème des indigènes. A ce sujet, il me semble que notre capacité future à mettre au point une constitution adéquate et de nous considérer comme une nation civilisée dépend en grande partie de la condition dans laquelle vivent nos indigènes. Leur condition actuelle souligne les nombreux échecs du passé. Si nous pouvons résoudre ce problème, je pense qu'il nous sera plus facile d'instaurer la justice auprès des minorités et pour tous les habitants du Canada. Nous pouvons apprendre beaucoup. Les problèmes sont très complexes. L'un de ces problèmes est qu'il est très difficile pour les gens d'entrer en contact avec la culture indienne. Les indigènes voient leurs structures sociales et le milieu dans lequel ils vivent de façon très différente de la nôtre et nous ne les comprenons pas, parce que nous avons été conditionnés depuis longtemps par nos coutumes et par notre milieu qui paraîtraient tout à fait étranges aux indigènes.

On se rend compte de ce problème, principalement lorsque les indigènes se présentent devant les tribunaux pour revendiquer leurs droits ou simplement pour se défendre. Les tribunaux agissent nécessairement en fonction des principes fondamentaux de notre culture et ils ne connaissent pas la culture des indigènes. Parce que nous ne les comprenons pas et nos institutions n'y réussissent pas. A ce propos, on nous a raconté que quelqu'un avait réussi, dans une certaine mesure, à combler ce passé. C'est l'autobiographie du juge Sisson du grand Nord. Je vous recommande de la lire en tenant compte de cela. Comment fût-il possible pour un homme formé dans une culture étrangère de reconnaître et tenir compte des différences profondes des diverses cultures quand il s'agit d'appliquer des lois ou des règlements.

Alors que je discutais cet été non pas de politique mais de quelques points non juridiques avec certains membres de la réserve St. Regis...

Le sénateur Haig: Où se trouve la réserve St. Régis?

M. Lyon: A Cornwall. La situation là-bas est très intéressante. La réserve est coupée en trois par la frontière nationale et les frontières de l'Ontario et du Québec.

Une partie de la réserve se trouve en Ontario, une partie dans l'État de New-York et une partie au Québec.

[Text]

Province of Quebec. This means that they are covered by the federal laws to some extent of both Canada and the United States and by the provincial laws of Ontario and Quebec, and the state laws of New York.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This is as a result of the Trade Treaty of 1794.

Professor Lyon: This is one of the consequences of where we decided to draw the boundary. There was an Indian community. They do not like the word "band", they prefer the word "tribe". They regard themselves as a tribe. They are a tribe of the Mohawk people of the Iroquois Confederacy. They regard themselves as a single community. The border has no meaning to them within their community. It has been imposed upon them. The St. Régis people, to go from the village of St. Régis to the part of the settlement that is on Cornwall Island, must go through the international border and this means that they are subject to being checked. They are stopped. Sometimes people who go down there to advise them or to work with them are stopped and checked. Any time I go down there, as soon as I say that is where I am going, I am asked why I am going to St. Régis. They want to know what I do and what I am going there for.

Senator Haig: Who does this, the Americans?

Professor Lyon: It is as I cross to the American side that I am asked these questions. I have never been troubled by this. I take the view that they have the right to check their borders and they have the right to keep people out of their country as we do for a good reason. We do not enter the United States as of right but we do have this nice working relationship. I just point this out because these people are subject to this. If it should happen that some person at the border, either an American or Canadian Customs and Immigration officer should take a dislike to someone, he is in a position to use his authority for purposes of harassment. I am not saying this has happened.

Senator Haig: These members that live there are citizens of what country?

Professor Lyon: The ones who are in the State of New York are American citizens; the ones who live at St. Régis are in the Province of Quebec and are Canadian Indians; and, the Cornwall Island Indians are Ontario residents and Canadian Indians as well.

Senator Haig: It is a bit of a mess.

Professor Lyon: It really is. St. Régis is a very special situation. Of course, another factor that makes it special is its proximity to a very large pulp and paper mill and to industrially-developed parts of Canada which is not the case with many of the northern reservations. Added to this is the fact that the Mohawk people are well known for their work in structural steel. I think it is fair to say that they enjoy a higher standard of living than any other group of Indians in the country. This is why I think the St. Régis reservation and the Caughnawaga are two reservations where the time is ripe for initiative. That is also why I have chosen to speak about some of the problems that these people have. The problem of land is one that I had occasion to look into this summer. I had never heard of the St. Régis Island Act. I was at a band

[Interpretation]

Cela signifie qu'ils relèvent dans une certaine mesure des lois fédérales du Canada et des États-Unis, des lois provinciales de l'Ontario et du Québec et des lois de l'État de New-York.

Le coprésident (M. Lamontagne): C'est à la suite du traité de commerce de 1794.

M. Lyon: C'est une des conséquences du tracé que nous avons choisi pour la frontière. Il y avait une communauté indienne; ces gens n'aiment pas le mot «bande», ils préfèrent le mot «tribu». Ils se considèrent comme une tribu, membre du peuple Mohawk de la confédération iroquoise. Ils se considèrent comme une simple collectivité. La frontière n'a aucun sens pour eux à l'intérieur de la communauté. Elle leur a été imposée. Pour pouvoir passer de Saint-Régis à la partie de la réserve qui se trouve dans l'île de Cornwall, les habitants de Saint-Régis doivent traverser la frontière internationale et alors ils sont sujets à la vérification. Ils sont arrêtés. Il y a des gens qui viennent parfois les conseiller, travailler avec eux et on les arrête, on les fouille. Chaque fois que je vais là-bas, dès que je dis que c'est là que je vais, on me demande pour quelle raison je me rends à Saint-Régis, ce que je vais y faire.

Le sénateur Haig: Qui fait cela, les Américains?

M. Lyon: C'est lorsque je me rends du côté américain. Je ne m'en suis jamais soucié. Je suppose qu'ils ont le droit de vérifier leur frontière et de garder des gens en dehors de chez eux, comme nous le faisons aussi pour de bonnes raisons. Nous n'entrons pas dans les États-Unis comme dans un moulin. Mais il y a quand même une bonne entente entre nous.

Je vous souligne cela simplement parce que ces gens sont soumis à ça et s'il arrivait que quelqu'un à la frontière, un douanier ou un agent du service de l'immigration américaine ou canadienne, décide qu'il n'aime pas quelqu'un, il a le droit de faire usage de son autorité. Je ne dis pas que ça s'est produit.

Le sénateur Haig: Les membres qui habitent là-bas, ce sont des citoyens de quel pays?

M. Lyon: Ceux qui sont dans l'État de New-York sont Américains; ceux de Saint-Régis habitent la province de Québec et sont des Indiens canadiens; ceux de Cornwall sont des Canadiens résidents de l'Ontario.

Le sénateur Haig: C'est une sacrée salade.

M. Lyon: Oui, c'est vraiment le cas. Saint-Régis a une situation très spéciale. Une autre raison qui le rend spécial c'est qu'il est situé très proche d'une usine de pâte et papier et de régions du Canada qui sont industrialisées, ce qui n'est pas le cas dans plusieurs réserves du Nord. En outre, les Mohawks sont bien connus pour travailler dans la construction de l'acier et je crois qu'il est juste de dire qu'ils ont un niveau de vie plus élevé que les autres Indiens du pays. C'est pourquoi je pense que pour la réserve de Saint-Régis et celle de Caughnawaga, le temps est venu de prendre des initiatives. C'est une autre raison qui fait que j'ai choisi de parler de certains des problèmes que connaissent ces personnes.

Le problème de la terre est un problème que j'ai eu l'occasion de considérer cet été. Je n'avais jamais entendu

[Texte]

council meeting being asked questions and they asked me if I had ever heard of the St. Regis Island Act. I said "no" and they showed me a copy and I could not believe it when they told me its background. There had been this case in the courts in which a lease was challenged.

The lease was for 999 years. The rental was pitifully small. It was going to the federal crown in trust for these people and then back to the members of the band to share. The lease was found to be illegal because the band or chiefs had not had authority to make it in the circumstances. Therefore the lessees, who by this time were numerous under subleases and who had built cottages on the island, were naturally very upset about this decision in the court. They no longer had the right to possession. The Indians themselves now had the right to possession of this island which happened to the Thompson Island in the particular case I am talking about. Within a year, an Act was run through Parliament and the preamble stated that whereas these islands would be of greater benefit to the Indians in their present park-like form, used for summer cottages, than if the Indians were allowed to come to cut wood for firewood and use the land according to Indian custom. Therefore the Superintendent of Indians was authorized by the Act to deal with these islands without consulting the Indian band. One decision that the Indians did manage to get out of the courts in their favour was immediately reversed by an Act of Parliament.

• 1615

I have no knowledge of the particular history of that Act but I would think the obvious inference is that the people who had those cottages on the islands wanted to continue using them. They successfully procured an act of the legislature to keep the Indian people from taking back possession of their land.

When I heard of this, I advised the band that they had every right to go to the Minister and have this Act repealed or bring a bill before Parliament to have this Act repealed.

Mr. Fairweather: Did you say the legislature or Parliament?

Professor Lyon: It was an Act of Parliament.

Mr. Fairweather: It is important to differentiate between Ontario and Quebec, and Ottawa.

Professor Lyon: I sensed that the idea that it was open to them to take initiatives was something new to them. Then I began to realize the extent to which these Indian peoples—even the more advanced groups, like the St. Regis tribe—had come to view themselves as passive and helpless in the hands of a paternalistic government in which they have no real chance to determine their own future, to determine their own lives and their own rights. This I observed in everything I saw there. There was no use trying to take initiatives, trying to do things because it always ended up the same way. The Indian agent would pass it on to Ottawa and it would disappear from sight and never be heard of again.

As you may know, the people on this reservation have taken a few initiatives of their own in the past few years. The first was closing the bridge down. There was quite

[Interprétation]

parler de la loi concernant l'île de Saint-Régis. J'étais à une réunion du conseil de la bande et on m'a demandé si j'avais entendu parler de cette loi. Je leur ai dit que non, et ils m'en ont montré une copie. Je ne pouvais le croire quand ils m'ont dit quelle était son origine. Il y avait eu un cas présenté devant les tribunaux où un bail avait été protesté.

C'était un bail de 999 ans avec un loyer ridicule. C'était loué aux Indiens qui se partageaient ce bail. Le bail a été jugé illégal parce que la bande ou les chefs n'avaient pas le droit de le signer dans les circonstances. Et les locataires, devenus nombreux à cause d'une série de sous-locations, avaient construit des maisons d'été sur l'île. Naturellement, ils étaient très troublés par la décision du tribunal. Ils n'avaient plus le droit de posséder quoi que ce soit. Les Indiens eux-mêmes possédaient maintenant l'île; c'était l'île Thompson, dans le cas particulier dont je parle. Au bout d'un an on a adopté une loi au Parlement et le préambule déclarait que, attendu que ces îles servaient beaucoup plus aux Indiens dans leur état actuel, avec les maisons d'été, que si on leur permettait de venir y couper du bois pour se chauffer et utiliser la terre selon les coutumes indiennes, alors le commissaire des Indiens était autorisé par la loi à s'occuper de ces îles sans avoir à consulter la bande indienne. Une décision en leur faveur que les Indiens avaient réussi à obtenir du tribunal fut immédiatement révoquée par une loi du Parlement.

Je ne connais pas exactement l'historique de cette loi mais il est clair que les gens qui possédaient ces maisons dans l'île avaient l'intention de continuer à les utiliser. Ils ont réussi à les empêcher de reprendre possession de leur terre. Quand j'en ai entendu parler, j'ai conseillé à la bande de se rendre chez le ministre et de demander à ce que cette loi soit rejetée par le Parlement.

M. Fairweather: Parlez-vous de la législature ou du Parlement?

M. Lyon: Non, je parle du Parlement. C'est une loi du Parlement.

M. Fairweather: Il ne faudrait pas confondre le parlement et la législature du Québec.

M. Lyon: Je les ai donc avertis et il me semble qu'il était neuf pour eux de savoir qu'ils pouvaient prendre des initiatives. Il est curieux de constater, comment ces Indiens, même les plus avancés, ont adopté une attitude passive en laissant leur sort aux mains d'un gouvernement paternaliste et il est curieux de constater qu'ils n'ont même plus le droit de déterminer leur propre avenir. J'ai pu constater cela pour tout, je veux parler du désespoir des Indiens, étant donné que tous ces Indiens estiment que, à Ottawa, on ne tiendra jamais compte de leurs revendications. Comme vous le savez, au cours de ces dernières années, les Indiens de ces réserves ont pris quelques initiatives eux-mêmes, ils ont notamment coupé un pont, cela a créé tout un incident, des plaintes ont été déposées. Des Indiens ont été arrêtés et conduits devant les tribunaux. Cet été, ils ont décidé de revendiquer

[Text]

an incident in that case. You may recall reading about it. A number of the persons involved were arrested and criminal charges were laid. This summer when they decided to reclaim other lands in the islands in the St. Lawrence River, they simply went and set up camps.

The thing to note is the extent to which those who share our cultural background regarded this as invasion of outsiders. Indians coming back to claim land which they believed to be theirs under their reservation were being regarded as foreigners invading land which properly belonged to the White cottagers. Calls were sent out to the police—both federal and provincial—to come and throw these Indians off. To the credit of the Attorney-General of Ontario, he refused and said this was essentially a private dispute and there it rested.

Many of the cottagers have been very civilized about it. The past summer has seen a certain tension on two islands occupied by cottagers. I am not suggesting that there was anything improper done by the cottagers, but I observed an instinctive response that we have the rights under the law. It is our law, it is our land. These are outsiders, these are foreigners. The Indians are very aware of this attitude that non-Indians have towards them.

This is one of the factors that has led them to feel a certain sense of futility in trying to achieve their own rights, their own dignity and self-government and self-respect through the normal processes of government.

The rejection of the White Paper, as you know, was primarily motivated by the feeling that the policy of the Indian Affairs Branch had become one of termination. Termination is the thing that the Indians fear most. Termination means the end of the reservation. The reservations provide them with the one place in the world where they can continue to live according to their own cultural values.

They share the land in common. They do not have such a thing as land speculation. There is a right to possess land under location tickets. I forget the name of the device that has been used to replace the location ticket.

• 1620

Senator Haig: What form of government has this band or this tribe?

Professor Lyon: The tribe is governed by the band council, which is provided for under the Indian Act. Here again there is another problem, because the Longhouse people, who are the traditional members of the Iroquois groups and who adhere to the ways of the Longhouse where religion and government are one, refuse to recognize the band council system and refuse to participate in it. So the Iroquois people themselves are divided between those who prefer to stay with the Longhouse method and have nothing to do with the white man's laws and those who feel that if they are ever going to protect the values that the Longhouse stands for are going to have to do battle within the legal and political system that the white man has imposed upon them.

Senator Quart: May I ask a question, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Senator Quart, usually we deal with the formal statement first and then we have questions. Is it a brief question?

[Interpretation]

d'autres terres dans les îles du Saint-Laurent et allèrent tout simplement s'y installer.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que ceux qui sont du même bord que nous considèrent que c'est là une invasion des Indiens. Ils estiment que les Indiens n'ont pas le droit de réclamer leur terre et ils estiment que les Indiens veulent voler des terres aux Blancs. Des appels furent lancés à la police, tant fédérale que provinciale lui demandant de venir chasser les Indiens des îles. Le procureur général de l'Ontario eut le bon esprit de refuser, alléguant qu'il s'agissait d'affaires personnelles.

De nombreux habitants des villes de la région se comportèrent avec la plus grande correction. L'été dernier, on a pu constater une certaine tension entre ces deux îles. Ces deux îles sont habitées par des gens qui possèdent une villa, je crois que ces gens-là n'ont rien fait de mal mais ils sont animés par un principe, ce sont nos terres et les Indiens sont des étrangers. Évidemment, les Indiens sont parfaitement conscients de cette attitude.

C'est là un des éléments qui les a amenés à penser qu'il était plus ou moins futile de vouloir arriver à établir leurs propres droits par les mécanismes normaux du gouvernement. C'est pourquoi le Livre blanc a été rejeté, ce qui se justifie en premier lieu parce que la politique à l'égard des Indiens semble être une politique de finalisation et ce mot-là pour eux veut dire la fin des réserves. La réserve leur procure le seul endroit au monde où il leur est loisible de vivre selon leurs propres valeurs culturelles.

Les Indiens évidemment ont le droit de posséder des terres à des bons emplacements. Ils possèdent la terre en commun. La spéculation sur les terrains n'existe pas chez eux. Ils peuvent toutefois avoir la possession d'une terre en vertu de billets de location. Le nom de l'instrument qui a remplacé le billet de location m'échappe.

Sénateur Haig: Quelle forme de gouvernement possède cette bande?

M. Lyon: La bande est gouvernée par le Conseil de Bande dont on fait mention dans la Loi sur les Indiens. Mais, il y a un autre problème. Parmi les groupes des Iroquois, il y en a un, plus traditionaliste, qui refuse de reconnaître le Conseil de bande étant donné que d'après lui la religion et le Gouvernement ne représentent qu'une seule et même chose. Ils veulent donc garder leurs propres coutumes et ne rien avoir à faire avec les règlements des Blancs. Ce qui fait que le peuple iroquois est divisé en deux groupes: ceux qui rejettent les lois des Blancs et ceux qui, pour conserver leurs valeurs, sont prêts à livrer bataille à l'intérieur du système légal et politique imposé par les Blancs.

Sénatrice Quart: Pourrais-je poser une question?

Le vice-président (M. Lamontagne): Généralement, nous étudions la déclaration préliminaire et ensuite nous passons aux questions. Mais, si elle est très brève, allez-y.

[Texte]

Senator Quart: Oh, it is very brief. I happened to be in Cornwall when that dispute had reached certain proportions. Did the white cottagers ever move back, or did the Indians take over for the entire summer?

Professor Lyon: The white cottagers never left. The Indians went to Stanley Island—that was the other island—and set up an encampment in a part of the island where there were no cottages, where they were well clear of interfering with the immediate property of the cottagers. The same thing happened on Loon Island where there were two lots not yet built on and they set up an encampment on those, so that the white cottagers did not move out. I believe some of them stopped going as often as they might have.

Senator Quart: Some of the summer residents were not going to go at all. That was my question.

Professor Lyon: I am not sure. There may have been some who decided they would not go because this tension existed. There were interesting meetings between some of the cottagers and their children and the Indian groups who were living on the island for substantial parts of the summer.

Senator Quart: I was wondering who had won.

Professor Lyon: That is the point that I am coming to. The case with respect to Loon Island, which is a question of whether Loon Island is Indian land at all or land that was never a part of the reservation nor has been alienated from the reservation, is now in the Department of Justice. The case was looked into in the Indian Affairs Branch, which I understand came to the conclusion that there was a case that should be taken to court. I understand that the matter then goes into the Justice Department so that their lawyers can look the case over and make an assessment of it, and from there it goes to the courts if the order is given by the Minister of Justice.

As I pointed out in my brief, this matter first came up in 1959. Mrs. David who inherited the location ticket from her grandfather in 1958... Well, let me tell you what first happened. Loon Island at that time was not occupied by any kind of property, no development at all. The Indians used to go there to hunt muskrats, to fish and for recreational purposes. Mrs. David had only had the location ticket herself for a year although she had been there with her grandfather on a number of occasions.

She was told that a man was on the island with a bulldozer and he was clearing. She immediately went over with the Indian Agent and her husband. They found heavy equipment on the island. This was the first intimation that she or anyone else at St. Régis reservation had that there was a competing claim. This claim goes back a long way, but the point was that so incensed were they at what they thought was an invasion of their lands that Mrs. David's husband proceeded to remove the keys from all the heavy equipment. The Indian Agent said, "No, put them back; we have to deal with this according to the law."

I guess he recognized that this was a conflict. He perhaps realized that there was possibly a perfectly

[Interprétation]

Sénatrice Quart: En effet, elle est très brève. J'étais à Cornwall lorsque l'incident a éclaté et j'aimerais savoir si les vacanciers blancs se sont retirés ou si les Indiens ont occupé les terrains durant tout l'été.

M. Lyon: En fait, les vacanciers blancs n'ont jamais quitté l'île. Les Indiens se sont installés sur l'île Stanley, une île avoisinante, où il n'y a pas de villas et n'empêchaient donc pas sur la priorité des habitants blancs. Ils sont allés aussi sur l'île Loon où il y avait deux Blancs. Les habitants des villas n'ont donc jamais quitté l'île mais ils y sont peut-être allés moins souvent.

Sénatrice Quart: Mais je voulais savoir s'il y a eu quelques résidents d'été qui n'ont pas voulu y retourner.

M. Lyon: C'est possible étant donné qu'il y avait une certaine tension. Il y a eu des réunions intéressantes entre certains résidents blancs et leurs enfants et les Indiens qui ont passé une bonne partie de l'été sur l'île.

Sénatrice Quart: Et qui a eu raison dans ces réunions?

M. Lyon: Oui, j'y arrive. En ce qui regarde l'île Loon, il s'agit de savoir si cette île est un territoire indien ou si elle n'a jamais fait partie de la réserve indienne. Cette cause a été déposée devant le ministère de la Justice. La direction des Affaires indiennes a étudié la situation et a décidé que cette cause devrait être portée devant les tribunaux. Il faut maintenant que les juristes du ministère de la Justice étudient l'affaire et en fassent une évaluation. Ensuite, l'affaire sera déposée devant les tribunaux si le ministre de la Justice l'ordonne.

Comme je l'ai mentionné dans mon mémoire, c'est en 1959 que cette affaire a été signalée pour la première fois. M^{me} David avait hérité un bon d'emplacement de son grand-père en 1958... Mais permettez-moi de vous dire tout ce qui s'est passé. En fait, à l'époque, l'île n'était absolument pas occupée. Les Indiens y allaient pour chasser le rat musqué, faire la pêche et se divertir. M^{me} David ne possédait le bon d'emplacement que depuis un an mais elle était allée plusieurs fois sur l'île avec son grand-père.

Elle a appris qu'il y avait sur l'île un homme qui défrichait le terrain avec un bulldozer. Elle est allée se plaindre à l'agent des Affaires indiennes et accompagnée de ce dernier et de son mari, elle s'est rendue sur l'île. Ils y ont effectivement trouvé de l'équipement lourd. C'était la première fois que M^{me} David apprenait qu'il y avait des gens qui revendiquaient ces terrains. Il y a longtemps que ces revendications ont été déposées mais M. et M^{me} David étaient tellement enrégés qu'ils ont exigé le retrait immédiat de l'équipement. L'agent des Affaires indiennes s'est opposé à cela et leur a répondu qu'il fallait agir selon la loi.

Il a compris qu'il s'agissait d'un conflit, et qu'il y avait peut-être un différend tout à fait fondé quant à la propriété de la terre. Il leur a donc dit que l'affaire devait être jugée par le ministère des Affaires indiennes.

[Text]

legitimate dispute over the title to this land, and so he restrained Mr. David and said that Indian Affairs had the responsibility for looking into this.

When Mrs. David went to see the man who was clearing the land he told her to go to hell and that was as far as that got. The Department of Indian Affairs then took over and within, I believe, a year—at the most two—the Branch conceded to this man who was clearing the land that it was indeed his land, it was not Indian land. As I suggested in the brief, there the matter would have lain had not Mrs. David been a rather proud person. She says her grandfather always stood up for his rights and she intends to stand up for her rights. A bit of research was done and the research indicates that the Department of Indian Affairs never checked the land records in the Ontario Registry Office or the Parliament Buildings in Toronto.

The concession made to this gentleman, whose name is Cooper, was made without having checked through the title, without a battle. In other words, Loon Island was yielded by the Department of Indian Affairs without a fight. The research done by a non-governmental person, who was there helping the St. Régis people, disclosed that there was evidence to suggest that Loon Island had never been granted to the person who had purported to transfer it to the white owner, and that it was never alienated from the reservation.

• 1625

This information took some nine years to come to a head. There was correspondence between the band and Ottawa over this claim and ultimately for the want of action over a period of 11 years the St. Régis people invaded the island last summer and claimed it as Indian land. They put up an encampment. They moved off in July only when the Minister of Indian Affairs and Northern Development returned to Mrs. David her location ticket which had been cancelled in 1960 or 1961 at the time the Indian Affairs Branch conceded the island to the white claimants.

Senator Quart: What is a location ticket?

Professor Lyon: A location ticket is like a deed but it does not give a person the right to sell or speculate with the property. It is a right to use the land for the person who holds the ticket and his family and friends. Very often, with something like Loon Island which has recreational value, what was happening this summer was Mrs. David was there with her family; they had an encampment and a cookhouse. The children from St. Régis would often come over in small or large numbers and swim and generally enjoy themselves on the land. They have no concept of absolute ownership and speculation in land is something alien to Indian values.

It seems to me Loon Island may simply be the tip of the iceberg. If there is one situation where an Indian claim has been given away, has been conceded, without any kind of check into the background, how many more situations have there been in the past when the Department may have conceded claims like this and let Indian claims go without a real fight.

This is what leads me to make my suggestion that there be a public inquiry which I suppose technically

[Interpretation]

Quand M^{me} David est allée voir l'homme qui travaillait sur l'île, ce dernier l'a envoyé paître. C'est alors que la Direction des Affaires indiennes a pris la chose en main. Dans l'espace d'un an ou deux, la Direction a reconnu les droits de l'homme qui défrichait l'île; cette île n'était pas un territoire indien. Cette décision aurait été sans appel. Mais M^{me} David est une personne fière et elle déclarait que son grand-père avait toujours défendu ses droits et qu'elle en ferait autant. Après certaines recherches, on s'est rendu compte que la Direction des Affaires indiennes n'avait jamais vérifié les titres de propriété déposés au bureau d'enregistrement de l'Ontario.

La décision en faveur de M. Cooper, celui qui travaillait sur l'île, avait été faite sans qu'on se soit donné le mal de faire les vérifications qui s'imposaient. Par la suite, un particulier a fait des recherches et on a appris que l'île Loon n'avait jamais été cédée à un Blanc et qu'elle avait toujours fait partie de la réserve indienne.

Ce renseignement n'est venu au grand jour qu'après 9 ans. Il y a eu échange de correspondance entre Ottawa et la tribu sur cette requête et finalement, à défaut de solution durant onze ans, les gens de Saint-Régis ont envahi l'île l'été dernier et ont revendiqué cette terre comme une terre indienne. Ils y ont installé un campement. Ils ont accepté de déménager en juillet à la condition que le ministre des Affaires indiennes remette à M^{me} David son titre de concession qui avait été résilié en 1960 ou 1961 au moment où la Section des affaires indiennes avait concédé l'île à des requérants blancs.

Sénateur Quart: Que signifie le titre de concession?

Professeur Lyon: Le titre de concession ressemble au contrat mais il ne permet pas à une personne de céder la terre, de la vendre ou de spéculer, l'aliéner. En fait ce n'est qu'un titre d'usufruit pour la personne, sa famille ou ses amis. Ce qui est souvent accordé comme, par exemple, l'île Loon qui a une valeur récréative. En fait, cet été-là, M^{me} David était sur l'île avec sa famille. Ils avaient installé un campement et une cuisine; des enfants de St-Régis venaient souvent, en plus ou moins grand nombre pour nager et s'amuser dans l'île. Ils n'avaient aucune intention d'affirmer un droit de propriété et il faut savoir que la spéculation sur les terres n'a rien à voir avec la mentalité indienne.

Il me semble que l'île Loon pourrait se comparer au problème d'un iceberg. S'il y a eu une situation où l'on a retiré aux Indiens une terre sans aucune justification et si l'on n'a jamais tenu compte des revendications des Indiens, alors qu'elle avait été concédée à des requérants sans aucune forme d'enquête, combien d'autres situations semblables peuvent s'être produites dans le passé sans qu'on examine les requêtes des Indiens.

[Texte]

would be a judicial inquiry to establish first of all just what lands were reserved to the St. Régis band initially, to determine what land has been alienated from that original reservation, in what circumstances and whether or not in each case it was a legal and a just alienation. Now I use the word "just" advisedly because there are cases where, if the Crown has acquired land from the Indians, it does not really have to answer to legality; it simply takes. This has been our practice. We do not claim that our acquisition of North America from the Indians was legal; it was just done and now it is too late to turn it back. When the Crown holds a contrary title I think the question we want to ask is not, "Has it been acquired legally from the Indians"? but, "Has it been acquired justly from the Indians"?

Mr. Osler: Mr. Chairman, may I ask a supplementary? In that case, I agree with you in practice, that is what happened; but why has the Crown so often taken such great steps to quench the Indian titles so to speak?

Professor Lyon: One example I can give you is in the material I was shown at St. Régis this summer and is taken from the Canadian Archives. If it is authentic it indicates that Empire Loyalists were settled on Indian land and then the Crown went to the Indians to ask for surrender of the property—this is when I talk about governmental duress—there is an instance in these materials to show that that is the case.

This is what I refer to as possibly "unjust" taking of Indian lands because a surrender was required after 1763. The chiefs must make the surrender and it must be done for consideration. When the government goes to Indians and says, "We need some of your land" and they have already taken it, it is just a question of how much they are going to have to give for it. I think that is something we as a people owe an answer to the Indians for but I understand the government's notion of an Indian claims commission has now been abandoned.

In a way it is a rather global approach to a problem which I think might well be broken in the context of a known difficulty. There is one at St. Régis and I think if a public inquiry were to disclose that there were serious irregularities in the surrender and alienation of Indian lands since the reservation was first made I think the case would probably be made for inquiries to be instituted in other places. Now this of course would be most likely to be in demand in those parts where white civilization has pressed on reservations. There have been demands for real estate, for various uses.

Obviously the reservations in the Far North have not been subject to this kind of problem, generally speaking, although I have read that the city of Yellowknife or Whitehorse—I forget which—uses the Indian reservation as a sewer. This is the way it was put by...

• 1630

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That was Yellowknife.

Professor Lyon: Yellowknife.

[Interprétation]

Ceci m'amène à suggérer qu'on fasse une enquête publique d'ordre judiciaire pour d'abord voir si cette terre faisait vraiment partie de la réserve de Saint-Régis à l'origine, pour déterminer ensuite quelles sont les terres qui ont été retirées du domaine original de St-Régis et savoir si cela s'est fait oui ou non de façon légale et juste dans chacun des cas.

J'utilise ici le mot «juste» à dessein parce qu'il y a eu des cas où la Couronne s'est emparée des terres des Indiens sans aucun souci de légitimité. C'était alors la façon d'agir. Nous ne défendons pas le point que cette acquisition de terres indiennes en Amérique du Nord a été légale; non, on le faisait, c'est là une chose sur laquelle on ne peut plus revenir. Mais, lorsque la Couronne détient le titre des terres, il ne m'intéresse pas de savoir si ce titre a été acquis légitimement des Indiens, ce que je désire demander, c'est s'il a été acquis en toute justice.

M. Osler: Monsieur le président, j'aimerais vous poser une autre question. Je suis d'accord avec les pratiques que vous avez décrites; mais j'aimerais savoir pourquoi la Couronne a-t-elle agi si souvent et graduellement de façon à éliminer les titres de propriétés indiennes.

M. Lyon: Je peux vous donner un exemple tiré des Archives canadiennes. Si c'est authentique cela signifie que les Loyalistes de l'Empire se sont installés sur des terres indiennes et alors la Couronne a rencontré les Indiens pour leur demander de céder leur titre de propriété. Je veux parler de contrainte gouvernementale et il y a des exemples dans les archives pour montrer que c'était bien le cas.

Voilà donc ce à quoi je renvoie pour dire qu'il y a eu une acquisition «injuste» de terres indiennes en raison des cessions rendues obligatoires après 1763. On doit prendre en considération le fait que ce sont les chefs de tribu qui doivent faire acte de cession. Quand le gouvernement rencontre les Indiens et leur dit: «Nous avons besoin de quelques-unes de vos terres», et qu'il les a déjà prises, ce n'est alors qu'une question de savoir combien de terres ils devront céder. Je crois que nous nous devons de donner une réponse aux Indiens à cet égard mais je comprends que l'idée du gouvernement d'une démarche d'ensemble de la part des Indiens n'ait pas été rejetée.

En un sens, il s'agit d'une approche globale d'un problème que l'on pourrait fragmenter en difficultés particulières. Dans le cas de Saint-Régis, une enquête publique démontrait qu'il y a eu de sérieuses irrégularités dans la cession des terres indiennes depuis la création de la réserve. Il faudrait mener des enquêtes dans d'autres endroits et c'est là une revendication légitime dans les endroits où la civilisation blanche a exercé une pression trop grande sur les Indiens. Il y a eu des réclamations de terres, à des fins diverses.

Ce n'est évidemment pas le cas des réserves du Grand Nord où les autochtones n'ont pas eu ce genre de problème bien que j'ai lu que la ville de Yellowknife ou Whitehorse, je ne sais trop, utilise la réserve indienne comme égout.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je crois que c'était Yellowknife.

M. Lyon: Yellowknife.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I hope you will go on with this. This is a very important problem but it may be that it is of more direct concern with other parliamentary committees or especially with the Department of Indian Affairs and Northern Development rather than a straight constitutional question.

Professor Lyon: I will move on to the next topic. The reason I have used this is simply that it illustrates my view of how problems of constitutional development in the area of fundamental rights could be tackled. And of course, I make a recommendation with regard to the development of self-government.

I think it is simply unrealistic to think that Indian self-government can ever be achieved from a drawing board in Ottawa. By definition, Indian self-government begins on the reservation and the Indians must have resource people working with them who understand Indian culture and habits, who are sympathetic to Indian attitudes and who are not paternalistic in their approach. I do not use that term in a critical manner but we have an inherent paternalistic attitude towards Indians. It is built into us; it is built into our thinking. We cannot escape it.

Mr. Osler: Mr. Chairman, the one area where this could be very relevant, if you will excuse my making an observation, is that we have been told by Indians several times in our wanderings that they are, I am paraphrasing, mortally afraid of us or anybody seriously amending or changing the constitution until their own rights have been settled. This is an intermediary step which I gather the witness is saying would really kill two birds with one stone. It will keep the Indians from being too unhappy about the process and at the same time point the way towards possible change.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I did not say it was immaterial to our own inquiry but I would not want our guest to spend all his time today on this case because he has other points to bring to our attention and we may have to adjourn before he is finished with this first item.

Professor Lyon: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It was just a warning for time.

Mr. McQuaid: On a point of procedure, are we allowed to ask questions now? I have some questions to ask on this too but I was refraining until this brief had been presented. I understood this was the procedure.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I understood this too but I allowed Senator Quart to ask a brief question and now, this precedent having been established, others have used it.

Professor Lyon: It is not objectionable to me, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, but this is our usual procedure.

Professor Lyon: I see.

[Interpretation]

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je souhaite que vous poursuiviez l'étude de ce problème. Il est évidemment d'une grande importance, mais il se peut qu'il relève davantage d'autres comités parlementaires, plus spécialement du ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien.

M. Lyon: Je voudrais passer au sujet suivant. Je n'ai parlé de ce cas que pour illustrer mes vues, en ce qui concerne la façon d'aborder les problèmes du développement constitutionnel dans le domaine des droits fondamentaux.

A mon avis, il est irréaliste de croire qu'on parviendrait à organiser l'autodétermination des Indiens dans les bureaux du gouvernement d'Ottawa. Par définition, l'autodétermination commence dans la réserve; en fait les Indiens ont besoin de l'aide de personnes compétentes, compréhensives et qui reconnaissent la culture indienne, sans manifester toutefois une attitude paternaliste. Je ne voudrais pas donner à ce mot un sens trop péjoratif, mais nous faisons instinctivement preuve de paternalisme envers les Indiens.

M. Osler: On entend souvent les Indiens dire—et ici je paraphrase—qu'ils ont une peur mortelle que le législateur modifie la Constitution en profondeur avant d'avoir déterminé solidement leurs droits. L'étape intermédiaire que le témoin semble préconiser permettrait de faire d'une pierre deux coups. Elle empêcherait les Indiens de trop redouter le processus et indiquerait la voie à suivre en matière de réforme.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Sans déclarer ce point étranger à notre enquête, je préférerais que notre invité ne s'y attarde pas trop, car il a d'autres sujets à nous entretenir et nous risquons de devoir ajourner avant qu'il en ait fini avec ce premier point.

M. Lyon: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): J'ai simplement voulu signaler que le temps de la séance est limité.

M. McQuaid: Sommes-nous autorisés à poser des questions maintenant? Je désire quelques éclaircissements, mais j'attendais que le témoin ait terminé la lecture de son mémoire avant de poser mes questions. Je pensais que telle est la façon de procéder.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je le pensais aussi, mais j'ai donné le droit à la sénatrice Quart de poser une question brève, après quoi d'autres membres ont exploité ce précédent.

M. Lyon: Je n'y vois pas d'inconvénient, monsieur le président.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je comprends, mais notre façon habituelle d'agir n'est pas celle-là.

M. Lyon: Je vois.

[Texte]

Mr. Osler: We are on another section now.

Professor Lyon: I will try to be a little more concise in my presentation of the next point and maybe that will help. I would like to add in reference to the gentleman's comment just made that I have advised the members of the St. Régis Band with whom I have spoken that they should resist strenuously any attempt to transfer responsibility from the federal government to the provincial government and my reason has been this, that if that should be effected, when they come to make their claims in respect of past wrongs they will find the usual federal response, in my view, that the matter is no longer a federal matter and they are to speak to the provinces, and the provinces will say, "Indians were not in our jurisdiction when these things happened, therefore, you cannot talk to us." I think there is an accounting to be had from the people of Canada as a whole before anything is done about moving Indians from one jurisdiction to another.

I have used the Public Order Regulations only as an illustration to talk about the control of discretionary powers. I have no desire to fan the flames of current controversy. I only want to point out one or two features that I think illustrate the need for strong controls of discretionary power.

I refer to the McRuer Report in Ontario which I think is probably one of the most significant documents on public law we have had since Confederation. I think it is a thoroughly well researched and thoughtful document. Volume 4 on the notion of entrenchment of fundamental rights has persuaded me, indeed, to change my view in view of recent events in the country, from an opposition of an entrenched bill of rights to being in favour of an entrenched bill of rights in the limited form set out in the McRuer Report.

• 1635

I agree that there are certain rights that are essential to a parliamentary democracy. The only safe place to give them protection is in the courts of law and that can only be done by entrenching them in the constitution.

The breathalyzer case I cited as an illustration of a trend, to some extent, in the relationship between the executive and the judiciary was a very close decision, five to four. I do not think it is a decision that can be taken to mean too much in the future. I would hope that it is very much a case that depends on the fact that there was a need to do something about carnage on the highways and the court was very much aware of this factor. I cannot believe that our Supreme Court is prepared to give the executive *carte blanche* in interpreting its own powers under a document which delegates to the executive, power to implement legislation. I do not see any answer to the decision of the trial judge in this case, which was the view taken by the minority judges in the Supreme Court of Canada, that the intention of Parliament from a legal point of view was to give the executive authority to bring the various parts of that Bill in, in staggered order and not to make substantial alterations in the law which Parliament had enacted. I just cannot understand the majority decision myself in terms of our constitutional history. I think it is out of tune with the trend in the English House of Lords, where the English

[Interprétation]

M. Osler: Nous en sommes à un nouveau chapitre, d'ailleurs.

M. Lyon: J'essaierai d'être un peu plus bref dans mon exposé des points suivants. Cela aidera peut-être. A propos de ce qu'a dit le préopinant, j'aimerais ajouter ceci. Aux membres de la bande St-Regis, avec lesquels je me suis entretenu, j'ai conseillé de s'opposer fermement à toute tentative de transfert de responsabilités du gouvernement fédéral au gouvernement provincial. Voici pourquoi: à supposer que le transfert ait lieu, les Indiens qui auraient des revendications à formuler au sujet de torts antérieurs se verraient répondre par les autorités fédérales que cela regarde désormais les provinces qui, à leur tour, répliqueraient que dans le temps l'affaire concernait le gouvernement fédéral. Avant de faire passer les Indiens d'une juridiction à une autre, je pense qu'il faudrait sonder l'opinion de tous les Canadiens.

J'ai invoqué la loi sur l'ordre public à seule fin d'illustrer ma pensée au sujet de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires. Loin de moi, cependant, le désir d'attiser la controverse actuelle. J'ai simplement voulu souligner un ou deux aspects qui, à mon sens, militent en faveur de contrôles rigoureux du pouvoir discrétionnaire.

Qu'il me soit permis de mentionner ici le Rapport McRuer présenté en Ontario et qui est probablement l'un des plus importants documents qu'on ait produit sur le droit public depuis la Confédération. Je le tiens pour un exposé très réfléchi. En fait, le Volume 4, qui porte sur la notion d'empiètement envers les droits fondamentaux m'a amené à modifier mes vues face aux récents événements que nous avons connus au pays. Je suis désormais en faveur d'une charte des droits restrictive, comme celle que préconise le rapport McRuer.

Et je pense qu'il y a certains droits essentiels inhérents à toute constitution parlementaire.

La seule façon de les sauvegarder serait de les protéger devant les tribunaux, et pour ce faire, il n'y a qu'à y avoir prévu dans la constitution.

On peut apporter comme exemple, que le test d'alcool, une décision de cinq contre quatre, semble vouloir créer un différent entre le pouvoir juridique et le pouvoir exécutif. Il ne me semble pas qu'une telle décision puisse être considérée comme trop valable quant à l'avenir. Qu'on me permette d'espérer que ceci est assujéti à la nécessité de faire quelque chose en ce qui concerne les carnages accidentels dus à l'alcool sur l'autoroute, et j'ai l'impression que le tribunal n'a pas trop l'air de le réaliser.

Je ne pense pas que la Cour suprême ait l'intention de donner carte blanche au pouvoir exécutif, en ce qui concerne l'interprétation de cette loi, en vertu d'une décision qui délègue au pouvoir exécutif le droit de juger. Je ne vois pas dans le verdict du juge dans cette cause, et telle a été l'opinion de la minorité des juges de la Cour suprême du Canada en la matière, que l'intention du Parlement ait été de déléguer, d'une manière désordonnée, de tels pouvoirs, et ceci sans y apporter des amendements substantiels. Je ne puis, personnellement,

[Text]

judges have indicated a very strong judicial responsibility under the constitution in controlling discretionary powers.

I cite the case of Conway and Rimmer, which relates to the question of privilege for governmental documents, crown documents. It is very clear in that case—where the House of Lords for the first time reversed a previous decision of its own—that the English judiciary regards itself as a watchdog of executive power under the constitution. That is not a blind statement. I recognize that when you are dealing with the Cabinet, whether federal or provincial, the courts necessarily will recognize that this is the top of the executive branch of government and that they are to walk very cautiously when they are supervising the use of executive power. Nevertheless, the courts have the responsibility to make the final interpretation of Acts of Parliament.

With an Act of Parliament that delegated in so many words authority to the Cabinet to bring in the breathalizer law along with other parts of the Criminal Law Amendment Act, I just find this inconsistent with our constitutional background that the Cabinet should be able to amend, in effect, a criminal law in an important way. The reason I raise this with you is that in view of this decision, it may mean that Parliament is the only effective check on the executive in this regard. Once the executive gets agreement from Parliament that it may do certain things, the courts indicated here a tendency to step back and allow the Cabinet to write its own ticket, in effect, unless there is some clear indication in the words of the statute that certain interpretations are not to be made.

I think that the provision in the Public Order Regulations that states that the FLQ is an illegal organization constitutes an executive judgment as I say in my brief. It is a judgment which is normally made in a court of law by judge and jury. It is essentially a finding of seditious conspiracy against the FLQ. I would certainly hope the Supreme Court of Canada has an opportunity to say something about the legality of the executive branch of government engaging in what is in my view, a judicial function.

I realize that in times of stress, governments are pressed to do things. However, this is one of the things that governments ought not to be allowed to do in times of stress and if it is not possible for Parliament to place some limits on what the executive branch of government can do, then it only falls on the courts. I would certainly hope that the courts get a chance to indicate what their view is on that.

• 1640

There seems to be some confusion with respect to the administration of justice in Canada. I have been trying to sort this out in my own mind for some time. When you talk about this police function, the law-enforcement function which is carried on primarily by provincially employed personnel, we tend to slide too readily from the legal position to the political position—from the rule of

[Interpretation]

comprendre une telle décision de la majorité en ce qu'elle a trait à l'histoire de notre constitution. Je crois que cela est tout à fait incompatible avec l'interprétation de la Chambre des Lords, où les juges britanniques ont donné des directives très importantes quant à la concession de pouvoirs discrétionnaires.

Je m'en remets à la cause de Conway et Rimmer, dans laquelle il s'agit du privilège de contrôle sur les documents gouvernementaux, des documents de la Couronne. Il est évident que, dans cette cause où la Chambre des Lords a renversé une décision antérieure, qu'en vertu de la constitution, les juges britanniques se considèrent comme les chiens de garde du système judiciaire. Ceci n'est pas une déclaration à la légère. Mais je reconnais que lorsqu'on traite avec le Conseil des ministres, au fédéral comme au provincial, le tribunal reconnaîtra certainement que c'est là le sommet du pouvoir exécutif et le tribunal agira très prudemment quant à l'exercice de ce pouvoir exécutif. De toute façon, c'est aux tribunaux d'interpréter en définitive, les lois du Parlement.

En vertu d'une loi du Parlement qui a délégué explicitement à l'exécutif les pouvoirs très importants du test de l'intoxication, parmi d'autres amendements en vertu d'une Loi modifiant le code criminel, je trouve cela tout à fait incompatible avec nos antécédents constitutionnels que l'on ait concédé au Conseil privé, le droit d'amender une loi portant, en fait, sur des questions criminelles. La question que je soulève est de savoir si, en vertu d'une telle décision, il soit à présumer que le Parlement n'en demeure plus que la seule autorité à ce sujet. Une fois que l'exécutif reçoit du Parlement l'autorisation de prendre certaines mesures, et les tribunaux ont démontré une tendance à le tolérer, il en ressort, en fait, qu'il s'agit là de concéder trop de libertés au gouvernement de procéder à sa guise, et il faudrait l'indiquer par écrit dans les statuts, sans quoi il ne sera pas possible d'éviter que certaines interprétations soient faites. Je pense que les dispositions du droit public qui décrètent que le FLQ est une organisation illégale est un jugement exécutoire, ainsi que je le mentionne dans mon mémoire. C'est un jugement émanant généralement d'un tribunal présidé par un juge et devant jurés. Il s'agit essentiellement de découvrir une conspiration séditeuse contre le FLQ. Et j'ose espérer que la Cour Suprême du Canada aura l'occasion de se prononcer quant à la légalité du fait qu'un service gouvernemental puisse s'engager dans un domaine qui tient, à mon sens, au domaine juridique.

Je réalise que dans les temps d'oppression les gouvernements se doivent de prendre certaines mesures. Cependant, voilà une des mesures que les gouvernements ne devraient pas pouvoir se permettre en temps d'oppression, et s'il n'est pas possible au Parlement d'imposer des limites à ce que les branches juridiques puissent permettre, il en résulte donc, que cela n'en revienne aux tribunaux. J'espère que les tribunaux auront l'occasion de donner leur opinion à ce sujet.

Il semble y avoir une certaine confusion en ce qui a trait à l'administration de la justice au Canada. J'essaie d'éclaircir cette question depuis longtemps dans mon propre esprit. Lorsque vous parlez de la fonction qu'ont les forces de l'ordre d'assurer la mise en vigueur des lois, fonction qui est en général remplie par des employés des provinces, nous avons glissé trop facilement d'une posi-

[Texte]

law under the constitution which establishes certain things to federalism demands and certain things occur. I suggest that it is essential that we keep our priorities in the right order. One can talk about federalism and co-operative federalism only once the legal position has been properly established on the clear words of the British North America Act. What has happened is that this has been reversed to some extent. The demands of federalism have tended to carry the legal position behind it.

I gather there are some people who take the view that the administration of justice is a provincial matter entirely under the constitution. That is just not so, in my view. When a police officer is engaged in the application and enforcement of the criminal law or the War Measures regulations, he is really wielding powers drawn from two sources which are fused in a single operation. He is wielding powers drawn from the provincial legislatures under their authority to make laws in relation to the administration of justice, and he is wielding powers drawn from Parliament which are enacted under its power to make laws in relation to the criminal law and procedure in criminal matters.

The matter of arrest, the matter of detention pending charges, and the matter of bail are all matters of criminal procedure. Indeed I think Section 2 of the Canadian Bill of Rights deals primarily with matters of criminal procedure. If this is the case, I have suggested that Parliament has an interest in the way these powers are used. This is the basic legal position that I think is sound and responsible government. The citizen against whom these powers are used has a right to go to his member of Parliament and raise a question and the member has a right to ask the government or the Minister of Justice for some accounting. Having established that position, the realities of federalism have to be looked at. It is unrealistic to suggest that the Minister of Justice has a club over the Attorney General of the province. Some sort of accommodation has to be worked out but it is essential that the provincial authorities do recognize that they are exercising powers delegated by Parliament not just powers derived from the constitution. Just as Parliament and the federal government ought to respect exclusive powers of the provinces, so the provinces ought to respect the rights of Parliament. That includes the right to be informed as to the manner in which power delegated by Parliament to provincial authorities or federally-employed police officers is being used.

If there is any question as to the legal position on top of which the federal position is going to be built, it would be possible to get an answer from the courts, perhaps by a reference procedure under the Supreme Court Act, as to what matters do come to the provincial authorities from the provinces and what matters do come from Parliament. Then it is possible to know who is entitled to ask questions about what in terms of responsible government.

• 1645

I want to speak briefly about the general problem of discretionary powers. There are a lot of discretionary

23157—2

[Interprétation]

tion juridique à une position politique, de la loi qui établit certaines choses aux termes de la Constitution aux exigences du fédéralisme. A mon avis, il ne faut pas renverser l'ordre de nos priorités. Nous ne devrions parler de fédéralisme et de fédéralisme coopératif qu'après avoir établi clairement la position légale en fonction de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous avons renversé cet ordre dans une certaine mesure. Ces exigences du fédéralisme semblent avoir pris plus d'importance que la question juridique.

Il semble que, de l'avis de certaines personnes, l'administration de la justice soit entièrement une question provinciale aux termes de la Constitution, mais à mon avis, ce n'est pas le cas. Lorsqu'un agent de police s'occupe de l'application et de la mise en vigueur du Code criminel ou de la Loi sur les mesures de guerre, le pouvoir qu'il exerce provient de deux sources dont les compétences se chevauchent: les assemblées législatives provinciales qui ont l'autorité d'établir des lois en ce qui a trait à l'administration de la justice, et le Parlement qui peut établir des lois concernant le droit criminel et la procédure à suivre lorsqu'un crime est commis.

Les questions d'arrestation, de détention avant qu'une accusation soit portée et de cautionnement sont toutes des questions de procédure juridique. Je pense que l'article 2 de la Charte des droits de l'homme du Canada traite principalement des questions de procédure juridique. Si tel est le cas, je crois que le Parlement doit s'intéresser à la façon dont ces pouvoirs sont utilisés. C'est là la politique fondamentale qu'un gouvernement responsable doit adopter en matière juridique. Les citoyens contre lesquels ces pouvoirs sont utilisés a le droit de s'adresser à son député et de poser des questions, et son député a le droit de demander au gouvernement ou au ministre de la Justice qu'ils rendent compte de leurs actions. Ceci établi, je pense qu'il faut étudier ensuite les réalités du fédéralisme. Il n'est pas réaliste de laisser entendre que le ministre de la Justice tient une épée de Damoclès au-dessus de la tête du Procureur général de la province. Il faut établir un compromis, mais je pense qu'il est essentiel que les autorités provinciales reconnaissent qu'elles exercent des pouvoirs qui lui sont délégués par le Parlement, et non pas seulement des pouvoirs auxquels elles ont droit aux termes de la constitution. Tout comme le gouvernement fédéral et le Parlement devraient respecter les pouvoirs exclusifs des provinces, les provinces devraient respecter les droits du Parlement. Cela inclut le droit d'être tenu au courant de la façon dont les pouvoirs délégués par le Parlement aux autorités provinciales ou aux agents de police à l'emploi du gouvernement fédéral sont utilisés.

S'il y a des questions quant à la position juridique sur laquelle va être établie la position fédérale doit être fondée, je crois qu'il serait possible d'en demander la réponse aux tribunaux, peut-être au moyen d'une procédure de référence en vertu de la Loi sur la Cour Suprême, afin d'établir ce qui relève de l'autorité provinciale et ce qui relève de l'autorité du Parlement. Il est alors possible d'établir qui a le droit de poser des questions, et à quels sujets, dans un gouvernement responsable.

Je veux dire un mot des pouvoirs discrétionnaires en général. Nombreux sont ces pouvoirs discrétionnaires qui

[Text]

powers exercised by a great many people, both federal and provincial officials. It has always been our constitutional tradition that the supervision of executive power is the responsibility of the courts under the constitution. They do this by interpretation of the statutes that delegate those powers. In the process of providing for adequate judicial authority to supervise powers of this kind, Parliament has enacted the Canadian Bill of Rights. I think it is one of the prime instruments of judicial supervision of discretionary powers. The process of developing its use has barely been begun. There are a variety of reasons for this.

The initial judicial response to the Bill is not a particularly favourable one. There was a long history of cases in which the Bill of Rights was whittled down to the point where articles being written into the Canadian Bill of Rights were dead letters until the Drybones case came along. Now the Drybones case has indicated that the Supreme Court of Canada is prepared to assume the important responsibility which the majority find Parliament had conferred upon the courts in that Act.

I have suggested in my brief that federal resources might well be used to support test cases to find out just how much authority the judges have or will take under the Canadian Bill of Rights to provide protection against abuses and misuses of discretionary powers. Until we have some kind of reading as to what this Canadian Bill of Rights means with respect to a variety of circumstances, individuals and their lawyers are not going to be very much encouraged to take the Bill of Rights and follow it through right up to the Supreme Court of Canada, which as you know is a rather expensive process.

I have suggested a number of areas in which test cases might well be taken. One is native rights. The whole Indian Act is subject to a very close examination to see the extent to which the Act or the administration carried out under it violates rights and liberties which are set out in the Canadian Bill of Rights.

There is a recent case in Ontario where the Ontario Court of Appeal decided that an inmate of a correctional institute is entitled to a fair hearing before he is condemned to corporal punishment. It is not good enough if the director of the institution simply says, "This man has done wrong, he shall be punished in this way." To the extent that the regulations of Penitentiary Act takes away rights of individuals who have been convicted, it is conclusive but that beyond that the Canadian Bill of Rights, I suggest, has a good deal of potential.

The right to legal counsel of an arrested person has become extremely important in the last few weeks. In the O'Connor and Steeves cases, the court whittled down rather narrowly the right to counsel set out in the Canadian Bill of Rights. I am not sure that they would whittle it down any further under the Drybones Case. On the contrary, they might be wise to start moving in the other direction.

Likewise, it seems to me that in many cases of criminal law enforcement, the person involved never gets into a court of law. Either he makes a deal with the prosecutor to plead guilty on a reduced offence or he is released after being held and not charged. We have very little supervision of this power which is exercised by public authorities. I just do not think it is a good enough answer

[Interpretation]

sonst exercé par un grand nombre de fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Traditionnellement, nous avons toujours laissé la surveillance des pouvoirs exécutifs aux tribunaux en vertu de la Constitution. Ceux-ci s'acquittent de cette charge en interprétant les règlements qui président à la délégation de ces pouvoirs. A l'effet d'établir l'autorité judiciaire suffisante pour la surveillance des pouvoirs de ce genre, le Parlement a adopté la déclaration canadienne des droits de l'homme. C'est, je crois, l'un des principaux instruments de surveillance judiciaire des pouvoirs discrétionnaires. Mais le processus du développement de son utilisation vient à peine de commencer. Il y a à cela plusieurs raisons.

Ce bill a tout d'abord provoqué une réaction judiciaire qui n'est pas particulièrement favorable. Il y a eu toute une kyrielle vérifiée de causes où la déclaration des droits de l'homme fut amenuisée au point où les articles qui y figuraient sont demeurés lettre morte jusqu'à ce que survienne la cause Drybones. On sait, depuis cette cause Drybones, que la Cour Suprême du Canada est prête à assumer l'importante responsabilité que, de l'avis de la majorité, le Parlement a, dans la Loi, attribué aux tribunaux.

J'ai dit dans mon mémoire que les ressources du fédéral pourraient fort bien être utilisées pour appuyer des causes—tests qui serviraient à établir exactement la portée de l'autorité dont jouissent les juges ou qu'ils sont prêts d'assumer en vertu de la Déclaration canadienne des droits de l'homme pour prévenir les abus et empêcher que les pouvoirs discrétionnaires soient utilisés à mauvais escient. Tant que nous ne saurons pas à quoi nous en tenir sur la portée de la Déclaration canadienne des droits de l'homme à l'égard de toute une série de circonstances, les citoyens et leurs avocats ne seront pas tellement portés à recourir à la Déclaration canadienne des droits de l'homme et à en suivre le cours jusqu'à la Cour Suprême du Canada, qui est, comme vous le savez, un processus assez coûteux.

J'ai désigné un certain nombre de domaines où on pourrait se livrer à des tests de ce genre. On en trouve un dans les droits des Indiens. Dans son ensemble, la Loi sur les Indiens appelle une étude poussée en vue de déterminer jusqu'à quel point la loi ou l'exécution qui en découle viole les droits de la liberté prescrite dans la Déclaration canadienne des droits de l'homme.

Récemment, il s'est présenté en Ontario une cause où la Cour d'appel de l'Ontario a jugé qu'un détenu dans une maison de correction a droit à une juste audience avant d'être condamné à un châtiment corporel. Il ne suffit pas que le directeur de la maison dise: «Cet homme a posé un acte répréhensible, il sera ainsi puni.» Voilà qui est concluant dans la mesure où les dispositions de la loi sur les pénitenciers privent les détenus de leurs droits, mais au-delà de ce point, la Déclaration canadienne des droits de l'homme offre beaucoup de possibilités.

Ce droit d'une personne en arrestation d'avoir un conseiller juridique a revêtu une importance extrême au cours des quelques dernières semaines. Dans les causes O'Connor et Steeves, la Cour a appréciablement réduit ce droit à un conseiller juridique prescrit par la Déclaration canadienne des droits de l'homme. Je ne crois pas qu'il l'amenuiserait plus encore dans la cause Drybones. Au contraire, il serait peut-être sage de s'orienter dans l'autre direction.

[Texte]

for us to say that they are provincially-appointed people and therefore it is up to the provinces. The Canadian Bill of Rights is an Act of Parliament and if the Canadian Bill of Rights is not being observed by the provincial authorities who are under a duty to observe it, then Parliament has some interest in knowing about that situation so that steps can be taken.

I am not suggesting that Parliament or the federal government issue orders to provincial authorities do this, that or the other, but something should be done through the channels we use under our federal system for communications and understanding between different levels of government.

I do not think it is improper for me to comment on the suggestion of a board of review which has been proposed and apparently is not going to be included in the new emergency legislation.

Personally, I am not favourably disposed to the idea because it is misguided. We have constitutional practices and institutions to do the job and these are courts of law. If we want to provide safeguards against abuse of these enormous powers, the best people we have to do that job of supervision are the judges. They are trained for it, they are independent of political pressures; and, they are courageous when they see their duty and they are given authority. If they are given no authority then there is nothing they can do.

Mr. McQuaid: How do you suggest we get them quick-ly enough?

Professor Lyon: One way where we are very traditional in our thinking is our assumption that the judge sits in his court of law up there in his robes and people are brought before him. If people are being held incommunicado under special legislation, I see no reason why a judge should not be authorized to go into the cells and find out what is going on and be available. Or else, set up a special court in a mutually convenient place so that the police authorities are not put in any prejudicial position by it and yet give these people access to a judge.

• 1650

I have great confidence in our judges. I think they are the only people we can rely on to withstand the political pressures when the going gets tough. They are the only people who are free of those political pressures. That is the whole point of the independence of the judiciary. They have tenure and they have a long tradition that tells them they must not listen to the arguments of political expediency or bow to the pressures of political whims.

[Interprétation]

De la même façon, il me semble que dans bien des causes d'application du Code criminel, le présumé ne va même jamais devant le tribunal. Ou bien il convient avec la poursuite de plaider coupable en échange d'une peine réduite ou bien il est relâché après avoir été détenu mais non accusé. Nous n'exerçons que bien peu de surveillance sur ce pouvoir qui est exercé par les autorités publiques. A mon avis, il ne suffit pas de répondre que les provinces ont désigné des gens et que, par tant, cette question relève des provinces. La Déclaration canadienne des droits de l'homme n'est pas respectée par les autorités provinciales qui se sont engagées à la respecter, le gouvernement est intéressé à connaître ce fait de façon à intervenir au besoin.

Je ne dis pas que le Parlement ou que le gouvernement fédéral doit donner des ordres aux autorités provinciales de faire ceci, cela, ou autre chose, mais nous devrions faire quelque chose par le moyen des media que nous utilisons dans notre régime fédéral pour communiquer et nous comprendre aux divers paliers du gouvernement.

Il convient, je crois, que je commente la suggestion d'un conseil de révision qui a été proposé et, apparemment, ne sera pas intégré dans les nouvelles mesures législatives d'urgence.

Personnellement, je ne suis pas favorablement disposé envers cette idée parce qu'elle est mal venue. Nous avons des pratiques et des institutions constitutionnelles pour exécuter cette tâche et il y a des tribunaux. Si nous voulons nous prémunir contre les abus de ces pouvoirs énormes, les gens les plus propres à exercer cette surveillance sont les juges. Ils sont formés à cet effet, ils sont indépendants de toute contrainte politique, et ils ne manquent pas de courage lorsqu'il s'agit de voir où se situent leurs devoirs et qu'on les revêt de l'autorité nécessaire. Évidemment, si on ne leur donne aucune autorité, ils sont impuissants.

M. McQuaid: Comment suggérez-vous que nous les obtenions assez vite?

M. Lyon: Un domaine qui est caractérisé par une pensée traditionnelle est cette supposition à laquelle nous souscrivons que le juge est assis au tribunal dans son fauteuil revêtu de la toge et qu'il regarde s'avancer les gens qu'on lui amène. Si des gens sont détenus à l'écart en vertu de mesures législatives spéciales, je ne vois pas pourquoi un juge ne pourrait pas être autorisé à se rendre dans leur cellule, voir ce qui se passe et se placer à la disposition de tous. Voilà, encore, établir un tribunal spécial dans un endroit qui convient à tous de sorte que les autorités de la police ne soient pas placées dans une position qui leur nuise et puissent cependant laisser le juge s'approcher de ces gens.

J'ai grande confiance en les juges. Ce sont les seules personnes sur lesquelles on peut compter pour résister aux pressions politiques quand les choses vont mal. Ce sont les seuls qui soient libres de ces pressions. C'est toute l'idée de l'indépendance vis-à-vis du système judiciaire. Ils ont un statut permanent et ils ont une longue tradition selon laquelle ils ne doivent pas écouter les arguments en faveur d'expédients politiques ni être soumis aux vents politiques.

[Text]

Mr. Fairweather: Mr. Chairman? Many judges do this now, not under War Measures, but exercise—I want to be careful with my words—a role of inspecting jails and penitentiaries. “Inspecting” really is not a good word, but visiting during circuits and assizes and otherwise which I think should be encouraged.

Professor Lyon: I agree with you and I am suggesting legislation of this kind rather than setting up a review board which is seen as an affront to the integrity of the Quebec government; and if it is seen that way, then I think it is objectionable on that ground alone, but quite apart from that I do not think it is effective. I think it is unnecessary and I am suggesting that legislation of this kind ought to provide assurances that people who are not being brought before the courts under the usual procedural protections have some other form of access to judges because I think judges are the only people who can be relied on for that purpose.

I think I have said as much as I should; I hate to monopolize and subject people to a monologue. Nevertheless, I want to make reference to my closing plea. It has nothing to do with Parliament directly and yet the people of the country take their cue to a very large extent from what is said in Parliament as reported in the press and what their members of Parliament say. I think it is fair to say that the members of Parliament in their public statements influence public opinion and thinking as much and any other group in the country.

The current notion that universities are places where a bunch of radical and revolutionary professors are corrupting our children is just nonsense. What is happening is, their children are having their eyes opened to the world around them and it is not a pretty sight, but then the alternative is simply to set up schools where you train children to know what you want them to know and I do not think this is part of our tradition. I do not think it is viewed seriously by the people of this country on the whole but there is always the temptation to look for a scapegoat. It would be nice to believe, I think, to a lot of people that we could get rid of this problem if we could only clean out those universities and get all those “pinkoes” out of the position where they are influencing and corrupting our children. It just is not the case.

I do not say there have not been instances of abuse of academic positions. All I am saying is that I do not think this is the source of our problem when we talk about alienated youth and the rebellion of the young.

I am sorry to have taken so much time, Mr. Chairman.

Mr. Osler: Could I make an observation or do you want to keep it on the rail with the series of questions?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): No, it is all right.

Mr. Osler: I agree broadly with that general observation at the end but I think the other side of that coin—as there is always another side of every coin—is that if the general public are not going to get goaded into taking the position that you fear they will take, the people involved in universities have to go a little way in the other direction and make it easier for themselves to clean their

[Interpretation]

M. Fairweather: Un grand nombre de juges le font aujourd'hui, monsieur le président, pas en vertu de la Loi des mesures de guerre mais,—je veux faire attention maintenant à ce que je dis—mais ils jouent un rôle d'inspecteur dans les prisons et pénitenciers,—«inspecteur» n'est pas vraiment le mot qu'il faut—Ils les visitent pendant les assises et à d'autres occasions et je pense qu'on devrait les encourager à le faire.

M. Lyon: Je suis d'accord avec vous, je suggère que nous ayons une loi de ce genre au lieu d'une commission de révision que je considère comme un affront fait à l'intégrité du gouvernement du Québec et si on l'envisage comme tel, alors je pense qu'on peut s'y objecter uniquement pour cette raison, mais à part cela je ne pense pas que ce soit efficace. C'est inutile et je pense qu'une loi de ce genre devrait fournir des garanties pour que les gens ne seront pas amenés devant les tribunaux sans avoir été protégés et avoir eu accès au juge d'une façon ou d'une autre car les juges, je le répète, sont les seuls auxquels on puisse faire confiance pour cela.

Je pense que j'ai dit ce que je devais dire, je n'ai pas envie de monopoliser le micro et de vous faire subir un monologue. Mais je voudrais tout simplement faire allusion à ma clôture. Cela n'a rien à voir directement avec le Parlement et pourtant les citoyens se basent surtout sur ce qui est dit au Parlement et ce qui est publié dans la presse et ce que disent les députés. Il serait juste de dire que les députés, dans leurs déclarations publiques, influencent autant la pensée du public que n'importe quel autre groupe.

L'idée courante, à savoir que les universités sont le repaire de professeurs radicaux et révolutionnaires qui corrompent les jeunes c'est simplement ridicule. Ce qui arrive simplement c'est que les jeunes ouvrent les yeux sur le monde qui les entoure et le spectacle n'est pas très beau. L'alternative serait tout simplement d'établir des écoles où vous les formez, où vous leur enseignez ce que vous voulez qu'il sachent, mais je ne pense pas que cela fasse partie de notre tradition. Je ne pense pas que l'on envisage cela sérieusement dans l'ensemble du pays, mais il y a toujours la tentation de chercher un bouc émissaire. Des tas de gens aimeraient croire que pour se débarrasser de ce problème, il suffit de pouvoir nettoyer les universités et nous débarrasser de ces gens qui influencent et corrompent les jeunes. Ce n'est pas le cas.

Je ne dis pas que certains enseignants n'ont pas abusé de leur position académique mais je ne pense pas que ce soit la source de notre problème quand nous parlons de l'aliénation des jeunes et de leur rébellion.

Je m'excuse d'avoir parlé si longtemps, M. le président.

M. Osler: Puis-je faire une observation d'ordre général ou dois-je la réserver pour la période de questions?

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Allez-y.

M. Osler: Je suis d'accord en gros avec votre dernière observation mais je peux que le revers de la médaille—puisque toute médaille a un revers—c'est que si le public en général n'est pas poussé à adopter le genre d'attitude que vous craignez qu'il n'adopte, les gens qui travaillent dans les universités devront faire un petit pas dans l'autre direction et faciliter le nettoyage de leur maison

[Texte]

own house. There are instances where obviously people should have been fired or let go and the whole bloody academic community starts a holy war about tenure.

Professor Lyon: Yes.

Mr. Osler: This is not understandable to the layman. That is all I wanted to say.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Before you go on with this, I think I should tell you that I am not an unbiased man in this field because I have to leave now to go and teach at the university. Before this discussion resumes, I ask Mr. Dinsdale to replace me in the Chair. I think he is more objective than I am.

Professor Lyon: Mr. Chairman, may I make a brief comment? I think that process has begun. I cannot speak for all the universities in Canada but I think it has been brought home to people in the academic community that we have a responsibility for keeping our own house in order. That has been very much brought home over the past couple of years.

• 1655

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Ladies and gentlemen, before I assume this august position I trust there will be a general agreement amongst the Committee members that I shall not be prevented from asking questions myself.

Mr. Allmand: You can go first.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): I shall exercise the Chairman's prerogative then and enunciate my own rules as we proceed.

We thank Professor Lyon for his presentation and we will now proceed to the questions. I understand Mr. Allmand is our first questioner.

Mr. Allmand: No, I did not give any indication that I wanted to ask a question.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Oh, mistaken signals here. All right, Mr. McQuaid has the opportunity.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, I was very interested in Mr. Lyon's expose of the Indian situation in St. Regis. This matter of Indian rights and so on, of course, is not a new matter in so far as this Committee is concerned because we have had several briefs submitted to us on the rights of Indians. However, it is very obvious from what you say, Professor Lyon, and I would presume that you are able to substantiate the statements that you make in this brief, that our native peoples in this particular case anyway were very unjustly treated. I am amazed to hear you say that a resolution was passed and forwarded to the Minister concerned last June, I understand, but yet nothing has been done.

Professor Lyon: That is my information, sir. I have not been in contact with Mr. Mitchell recently because he was off the Territories for a conference so I was not able to check that with him but I had not been told the last time I was in contact with the people at St. Regis, that any response at all had come from Ottawa.

[Interprétation]

parce qu'il est clair que dans certains cas, il y a des personnes qu'on aurait dû renvoyer ou faire partir et toute la communauté académique entame une guerre sainte sur la permanence.

M. Lyon: Oui.

M. Osler: Ceci est tout à fait incompréhensible pour le profane. C'est tout ce que je voulais dire.

Le coprésident (Sénateur Lamontagne): Je devrais vous dire que je ne suis pas impartial dans ce domaine parce qu'il faut que je m'en aille maintenant pour donner un cours à l'Université. Avant de poursuivre cette discussion j'aimerais demander à M. Dinsdale de prendre ma place parce que je pense qu'il est plus objectif que moi.

M. Lyon: Monsieur le président, est-ce que je peux faire un commentaire rapide? Je pense que le problème est amorcé. Je ne peux pas parler pour toutes les universités mais je pense qu'on a dit aux membres de la collectivité académique que c'étaient à eux de maintenir l'ordre chez-eux. On a beaucoup insisté là-dessus au cours des deux dernières années.

Le président suppléant (M. Dinsdale): Messieurs, mesdames, avant de remplir mon rôle de président, j'espère que tous les députés seront d'accord pour qu'on ne m'empêche pas de poser des questions.

M. Allmand: Allez-y tout de suite.

Le président suppléant (M. Dinsdale): J'exercerai les prérogatives du président et j'énoncerai mes propres règlements à mesure que les délibérations se poursuivent.

Nous remercions le professeur Lyon pour sa présentation et nous passons maintenant aux questions. M. Allmand est le premier à prendre la parole.

M. Allmand: Non, je n'ai jamais dit que je voulais poser des questions.

Le président suppléant (M. Dinsdale): Je regrette, il y a confusion de ma part. Alors, M. McQuaid a la parole.

M. McQuaid: Monsieur le président, l'exposé de M. Lyon sur la situation des Indiens à Saint-Régis m'a fort intéressé. Cette question des droits des Indiens évidemment n'est pas une question nouvelle pour les membres de notre comité, car nous avons eu plusieurs mémoires qui nous ont été présentés à ce sujet. Mais d'après ce que vous dites, monsieur Lyon et je suppose que vous avez des preuves à l'appui des déclarations que vous avez faites, que les indigènes dans ce cas particulier ont été traités très injustement. Je suis très surpris de vous entendre dire qu'une résolution a été adoptée et adressée au ministre intéressé, en juin dernier, et si je comprends bien, rien n'a encore été fait.

M. Lyon: Ce sont là mes renseignements. Je n'ai pas été en contact avec M. Mitchell récemment parce qu'il était parti en conférence dans les Territoires du Nord-Ouest. La dernière fois que j'ai été en contact avec les Indiens de Saint-Régis on m'avait dit qu'on n'avait pas encore reçu de réponse d'Ottawa.

[Text]

Mr. McQuaid: How long ago was that, Professor Lyon?

Professor Lyon: I was down there, I believe, some time in late September or early October.

Mr. McQuaid: You do not know for a fact as to whether or not there was any follow-up?

Professor Lyon: No, I cannot, as I say this is to my best information. There may have well been a response that I just do not know about, but in any case as far as I can see no initiative has been taken. If there had, I would think we would have seen about it in the Press. No initiative has been taken in response to that resolution.

Mr. McQuaid: Going back to the Canadian Bill of Rights, Professor Lyon, I understood you to say in the early presentation of your brief that you were not quite sure whether the Canadian Bill of Rights has such a potential or not, but then you qualified that somewhat as you went on. Do you think, let us get it clear, that a Canadian Bill of Rights should be incorporated or should be entrenched in a new constitution? If you do, do you think that the present Bill of Rights should be entrenched or should it be either a modified or expanded Bill of Rights?

Professor Lyon: I now think there ought to be an entrenched Bill of Rights. I was not sure of that a year ago. I was inclined to be opposed to the idea a year ago. However, I am very much opposed to entrenching a Bill in the present form. I am convinced only by reading Chief Justice McRuer's fourth volume in which he sets out seven rights which I agree with him represent the essential rights in a parliamentary democracy, and if the judiciary have no authority to protect those against encroachment from any source, then we cannot say that we have a parliamentary democracy or at least we have no judicial protection of it. I think in my appendix to my brief I indicate why I am opposed to a Bill of Rights in either the American form or in the form of the present Canadian Bill of Rights being entrenched. I think it has some serious dangers.

• 1700

Mr. McQuaid: Are there very definite advantages to the Canadian people to have the Bill of Rights really entrenched in the constitution?

Professor Lyon: Yes.

Mr. McQuaid: You said during your presentation that we seem to be unable to arrive at an early national consensus on a new constitution. It has been presented to us in some presentations that we do not need a new constitution at all, that all we need do is repatriate the one we have, bring it back to Canada so that it would be under our control here rather than have to go to the British Parliament to have it amended. What is your opinion on that? Do you feel that we do need a new constitution in Canada?

Professor Lyon: If we were all Anglo-Saxon English-speaking people in Canada, I would be inclined to say that the British North America Act is an adequate document and that we can work from there. However, my

[Interpretation]

M. McQuaid: Il y a combien de temps de cela, professeur Lyon?

M. Lyon: J'étais là-bas, je pense, à la fin de septembre ou au début d'octobre.

M. McQuaid: Vous ne savez pas si vraiment on a donné suite à cette demande?

M. Lyon: Non, je regrette. Il est fort possible qu'on ait donné une réponse, dont je ne sois pas au courant, mais en autant que je sache, aucune initiative n'a été prise. Autrement, je l'aurais probablement lu dans la presse. Aucune initiative n'a été prise en réponse à cette résolution.

M. McQuaid: Pour en revenir à la Déclaration canadienne des droits vous avez dit au tout début de votre mémoire, que vous n'étiez pas exactement sûr si cette loi avait ce potentiel ou non, puis vous avez apporté des réserves à ce sujet. Pour tirer les choses au clair, pensez-vous qu'une loi de ce genre devrait être incorporée dans notre nouvelle Constitution? Et si oui, pensez-vous que la présente Déclaration devrait être incorporée ou devrait-on la modifier ou en étendre la portée?

M. Lyon: Je pense que l'on devrait insérer une Déclaration des droits de l'homme dans la Constitution. Il y a un an, j'étais opposé à cette idée. Toutefois je m'oppose à l'insertion de cette Déclaration sous sa forme actuelle. J'en suis convaincu en lisant le livre du juge McRuer qui établit sept droits qui représentent les droits essentiels dans notre démocratie parlementaire et si les tribunaux n'ont aucune autorité pour protéger des citoyens d'atteinte à leurs droits, alors nous ne pouvons pas parler de démocratie parlementaire ou du moins de protection juridique de celle-ci. Dans l'annexe à mon mémoire, j'ai dit que j'étais opposé à l'insertion d'une déclaration des droits de l'homme dans la Constitution telle qu'elle existe aux États-Unis ou au Canada. A mon avis, cette décision comporterait de graves dangers.

M. McQuaid: Cela comporterait-il de grands avantages pour les citoyens canadiens que de faire insérer une Déclaration des droits de l'homme dans la Constitution?

M. Lyon: Oui.

M. McQuaid: Vous avez dit au cours de votre exposé que nous semblons incapables d'arriver à l'unanimité sur le plan national pour rédiger une nouvelle Constitution. Toutefois, au cours des différents témoignages que nous avons reçus, on nous a souvent dit que nous n'avons pas besoin d'une nouvelle Constitution, que tout ce que nous devons faire c'est de rapatrier notre Constitution, la ramener au Canada, ce qui nous permettrait de la contrôler ici plutôt que de se présenter devant le Parlement britannique pour l'amender. Pensez-vous vraiment que nous ayons besoin d'une nouvelle Constitution au Canada? Quel est votre avis?

M. Lyon: Je pense que si nous étions tous des anglosaxons, si nous étions tous anglophones au Canada, je pense que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique serait un excellent instrument et que nous pourrions

[Texte]

exposure to the thinking of the people of Quebec leads me to believe that we do need some form of overview by way of a constitutional document. Whether this is in the form of an authoritative constitution such as the British North America Act or in the form of a declaration of principles is of course a matter of judgment and timing. I have never thought that we need a new constitution in the large sense because we have not really explored the possibilities of the present one. We have far more scope and flexibility than we believe. It is because of the Quebec situation that the pressure exists for something more than just the British North America Act and the judicial interpretation of it.

Mr. McQuaid: What are your views with respect to repatriation? Do you think it is more important to us to first bring our constitution back to Canada and then talk about amending it or should we decide on our amendments and then take the necessary steps to repatriate it? Which do you think should have the higher priority?

Professor Lyon: We ought to be going after both but we ought to be going after the problems more than the structures and the documents. These to me are somewhat secondary questions. In other words, if given a choice and if we have limited resources, I would rather that we went after the more serious problems such as Indian and native peoples rights and that kind of thing starting with the human problems and working from there. The structures and the documents will be generated as they are necessary. I am not favourably disposed to the idea of starting at the top and trying to work down because I do not think it really works. I may appear to be somewhat evasive. Repatriating the British North America Act would have an impact in some ways like Expo 67 and the Canadian centennial. It would give national pride and self-respect a bit of a lift and would take away something of a thorn in the thinking of many people in Quebec that their roots are in France, not Britain at all and they are excluded by the fact that our constitution can only be amended in the mother country of the English-speaking portion of the country. I have become, as you must gather, increasingly aware of the importance of the dual background of Canada.

Mr. McQuaid: Of course, the British parliament is not particularly concerned about retaining our constitution.

Professor Lyon: I imagine they could not care less. In fact, they would probably rather not have it and we almost got it back. The Fulton-Favreau formula did not just quite make it.

Mr. McQuaid: Do you think that the Fulton-Favreau formula as far as amendment is concerned is adequate?

• 1705

Professor Lyon: Any amending formula that is acceptable to all the provinces and to the Central government is going to be adequate. It tends to be in the nature of amending formulas in other constitutions. You call for something more than a simple majority and this is what gives it its special category. You provide for participation of those parts of the federal system who are affected by constitutional amendment which means on a major amend-

[Interprétation]

partir de là mais lorsque je pense aux gens du Québec, j'ai l'impression que la loi fondamentale devrait prendre la forme d'un plan d'ensemble qu'il s'agisse d'une constitution autoritaire comme l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou d'une déclaration de principes qui est affaire d'opinion. Je n'ai jamais eu l'impression que l'on avait besoin d'une nouvelle Constitution, au sens large, parce que nous n'avons pas encore exploré les possibilités de notre Constitution actuelle. En fait, nous avons bien plus de possibilités et de souplesse dans notre Constitution que nous ne le pensons. C'est la situation au Québec qui réclame quelque chose de plus que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et son interprétation juridique.

M. McQuaid: Pourrais-je vous demander quelles sont vos vues en ce qui concerne le rapatriement? Estimez-vous qu'il est plus important pour nous de rapatrier notre Constitution et de l'amender par la suite, ou alors de décider des amendements avant de rapatrier la Constitution? Quel est l'ordre de priorité?

M. Lyon: Je pense que nous devons faire les deux, mais nous devons nous attacher aux problèmes bien plus qu'aux structures et aux documents qui sont d'après moi des questions secondaires. Si nous devions faire un choix, si nous avions des ressources limitées, nous devrions traiter d'abord des problèmes réels comme celui des droits des Indiens, etc. Commencez avec les problèmes humains, et à partir de là les documents et les structures suivront. Je ne pense pas qu'il faille s'attaquer au sommet de la pyramide avant la base. Il se peut que je me montre un peu évasif mais je pense que le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aurait une répercussion aussi importante que celle de l'exposition de 1967 et du Centenaire. Cela développerait le sentiment de fierté nationale, et cela enlèverait une épine au cœur des Québécois qui pensent souvent que leurs racines sont en France et non en Grande-Bretagne et qui se sentent écartés par une Constitution qui ne peut être modifiée qu'en Angleterre. Vous vous en doutez, je deviens de plus en plus sensible à la dualité culturelle qui existe au Canada.

M. McQuaid: Bien sûr, le Parlement britannique n'est pas particulièrement intéressé à garder notre Constitution.

M. Lyon: J'imagine que c'est le dernier de leurs soucis. En fait, ils préféreraient sans doute s'en débarrasser ce qui a presque été le cas mais la formule Fulton-Favreau a été un échec.

M. McQuaid: Pensez-vous que la formule Fulton-Favreau soit une bonne formule d'amendement?

M. Lyon: Toute formule d'amendement acceptable pour les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral convient. Cela semble faire partie des formules d'amendement des autres constitutions. Vous demandez plus qu'une simple majorité, ce qui en fait un cas spécial. Vous prévoyez la participation des éléments du système fédéral qui sont visés par l'amendement constitutionnel, ce qui veut dire que pour les principaux amendements

[Text]

ments affecting everybody, you would want two-thirds as to population, as to provinces. While it seemed to be acceptable to a large number of people, it is the kind of formula that we will want to head for. I do not know of any other way you would go about it.

Mr. McQuaid: But the Fulton-Fravreau formula was, in the final analysis, turned down by the Province of Quebec. Do you think there is any different thinking in the Province of Quebec now with respect to that particular formula?

Professor Lyon: I have no idea. I have no real knowledge of that.

Mr. McQuaid: That is all, Mr. Chairman.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Mr. Osler.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. Not being a lawyer and having had just a little opportunity to study this, I may be entirely all wet on this but your reference to McRuer here bewildered me a little bit. Mr. McRuer seems to say, from all I could gather quickly today, that the importance of a bill of rights is in its persuasive and rational impact on the ordering of society not in its authoritative form. Then he goes on to say, a philosophy of government should not be adopted which deprives the people of the ultimate right to determine their own social affairs through democratic processes which really means parliaments and legislatures. I would read that to mean that a bill of rights then could be a very useful measure, yardstick or tone-setter or something like that but it certainly is not useful in the form of absolute law which deprives Parliament of its supremacy.

Professor Lyon: In his fourth volume, he says just what you have said, that normally a democratic majority ought to decide questions of policy. Then he goes on to say—and I take this to be a favorable disposition to entrenchment—that there are certain rights that are essential to a parliamentary democracy and which ought not to be subject to a simple majority in Parliament or a legislature and he lists these. They are few and simple but they are central and important. I understand Mr. McRuer to be saying that if you are going to entrench, this is the kind of thing that you ought to entrench. I agree with him.

Mr. Osler: For the record, could I say, Mr. Chairman, that he lists those rights in the fourth volume, Chapter 108, page 1609 (12).

Professor Lyon: I think it is page 1571.

Mr. Osler: It might be a different version of the book. It just says here that the statute should declare, in an appropriate language, the following rights and freedoms which are the foundation of parliamentary democracy. I thought that might be what you are talking about.

Professor Lyon: Do you mean list 7, starting with "freedom of conscience and religion"?

Mr. Osler: Yes.

[Interpretation]

visant tout le monde, vous voulez une majorité des deux tiers quant à la population, quant aux provinces. Cela semble être acceptable pour la majorité des gens et je pense que c'est vers ce genre de formule que nous devrions nous orienter.

M. McQuaid: Mais la formule Fulton-Favreau a été rejetée par la province du Québec. Y a-t-il eu un revirement au Québec à ce sujet?

M. Lyon: Je n'en ai aucune idée. Je ne pourrais pas vous le dire.

M. McQuaid: Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): Monsieur Osler.

M. Osler: Je ne suis pas juriste et je n'ai eu que très peu d'occasions d'étudier votre mémoire. Il se peut que je m'égare, mais votre référence à M. McRuer me surprend un peu. M. McRuer semble dire que l'importance d'une déclaration des droits de l'homme consiste en son pouvoir de persuasion pour le bon ordre dans la société d'une façon autre que par l'autorité. Il dit aussi que le gouvernement ne devrait pas adopter une politique qui prive les citoyens du droit ultime de régler leurs affaires démocratiquement ce qui veut dire le Parlement et les Assemblées législatives. Si je comprends bien, une déclaration des droits de l'homme serait une garantie valable mais n'est pas utile comme loi absolue qui prive le Parlement de sa suprématie.

M. Lyon: Dans son quatrième volume, il dit, comme vous, qu'une majorité démocratique devrait décider des questions de politique, mais il ajoute qu'il y a certains droits qui sont essentiels dans une démocratie parlementaire et qu'ils ne devraient pas être assujettis aux règles de la simple majorité au Parlement et aux assemblées législatives. Il en donne la liste. Si je comprends bien, M. McRuer dit que si l'on doit garantir certains droits, ce sont ceux-là qu'il convient de garantir. Je suis de son avis.

M. Osler: Ces droits sont indiqués dans le quatrième volume, chapitre 108, page 1609 (12).

M. Lyon: Je crois que c'est à la page 1571.

M. Osler: Il s'agit peut-être d'une autre édition. Il est simplement dit que les lois devraient protéger certains droits et certaines libertés qui sont les fondements mêmes de la démocratie parlementaire.

M. Lyon: Vous parlez de la 7^e liste, qui commence par la liberté de religion?

M. Osler: Oui.

[Texte]

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): For purposes of clarification, you are referring to the McRuer Report, is that correct?

Mr. Osler: I am referring to the McRuer Report—Volume 4, page 1609, chapter 108, paragraph 12, 1 to 7.

Professor Lyon: In the volume I have, it is at chapter 106, page 1571:

We first list these rights as we see them in general language without regard to the precise literary forms they might take, and then comment on certain institutional requisites essential to their enjoyment.

Then he goes on to talk about the institutional requisites of which he lists four. He is very strong on an independent judiciary. In this, I agree with him.

Mr. Osler: I think it is adequate that we should have both those references there so we can look them up. Now, I get back to my question. Are you advocating, as I get the impression McRuer is advocating, that a bill of rights not be a rigid document but a guideline?

Professor Lyon: No. I am saying that if the entrenched bill of rights is to take the form suggested by Mr. McRuer—that is to deal with those seven fundamental rights of a parliamentary democracy—then it should be entrenched so that it applies equally to the federal and provincial governments in all matters. I think you will find that Mr. McRuer talks about human rights legislation, provincial bills of rights of a type similar to the Canadian Bill of Rights, which deal with a broader range of matters than the seven that he has listed. I have not been favourable to entrenchment up until fairly recently. It has been his reasoning that has persuaded me that there are certain matters that can be recognized as being so fundamental that they must be put in the hands of the judiciary and must apply equally to federal and provincial governments.

• 1710

Mr. Osler: Beyond that point, Parliament remains supreme.

Professor Lyon: This is consistent in principle with our system of government and thoroughly compatible with a federal system.

Mr. Osler: How would you advise us to attack the problem of who has what supremacy? This is what we were talking about when you illustrated the War Measures Act and all the rest of it. The provincial legislatures are supreme in some jurisdictions, the federal in others. Have you any insights as to whether the present divisions are adequate and only need clarification by law, or do you think that they are seriously out of balance.

Professor Lyon: There is a certain amount of shuffling around that might be justified but I do not think I would suggest any major shifts in the distribution of legislative powers mainly because under most of the existing heads of power, each parliament and the legislature has enacted fairly comprehensive systems of laws each within its own sphere.

[Interprétation]

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): Vous parlez bien du rapport de M. McRuer?

M. Osler: Oui, il s'agit du rapport de M. McRuer, volume 4, chapitre 108, paragraphe 12, de 1 à 7.

M. Lyon: Dans l'exemplaire que j'ai en main, c'est en page 1571, chapitre 106:

«Nous énumérons ces droits en termes généraux, sans en fixer la forme définitive, puis nous indiquons certaines conditions préalables essentielles si l'on veut pouvoir en jouir.»

Il parle ensuite des exigences relatives aux institutions et il en indique quatre. Il insiste fortement sur l'indépendance de l'appareil judiciaire et je suis d'accord avec lui.

M. Osler: Je pense que ces deux références pourraient être utiles. J'aimerais en revenir à ma question. Préconisez-vous, comme M. McRuer, une déclaration des droits de l'homme non rigide, qui serve plutôt de guide?

M. Lyon: Non. J'estime que si la Déclaration des droits de l'homme insérée dans la Constitution doit prendre la forme suggérée par M. McRuer, c'est-à-dire traiter des sept droits fondamentaux de la démocratie parlementaire, elle devrait l'être de façon à s'appliquer également aux gouvernements fédéral et provinciaux. Vous constaterez que M. McRuer parle de déclarations des droits de l'homme provinciales, semblables à la déclaration des droits de l'homme fédérale, qui traiteraient d'un plus grand nombre de sujets que les sept indiqués. Jusqu'à récemment, je n'étais pas en faveur de l'insertion d'une pareille déclaration dans la Constitution. C'est lui qui m'a convaincu que certaines choses sont fondamentales, qu'elles doivent être laissées à l'appareil judiciaire et qu'elles doivent s'appliquer tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux.

M. Osler: Au-delà de ce point, le Parlement conserve la suprématie.

M. Lyon: Il me semble que cette hégémonie est un principe cohérent et compatible avec notre système de gouvernement fédéral.

M. Osler: Comment nous conseillez-vous d'aborder le problème de la suprématie parlementaire? C'est la question que nous nous posons lorsque vous parlez de la Loi sur les mesures de guerre. Les assemblées législatives provinciales ont prépondérance au regard de certaines questions alors que le fédéral l'a pour d'autres. Croyez-vous qu'actuellement la répartition des pouvoirs soit suffisamment perceptibles et n'ait besoin que d'être clarifiée par la loi ou croyez-vous plutôt qu'elle soit sérieusement illimitée?

M. Lyon: Il semble qu'il y ait quelque équivoque qui puisse justifier ce recours mais je ne crois pas qu'il faille proposer des changements importants à la répartition des pouvoirs législatifs. Chacun des pouvoirs en place, chaque parlement et assemblée législative possèdent des pouvoirs législatifs assez étendus.

[Text]

For example, property and civil rights are obviously a provincial matter because this is where Quebec with its civil law differs from the other provinces. Municipal institutions come under the provincial legislative authority. We have existing municipal legislation and very complex municipal machinery. It could be chaotic to try to move or shift any major areas where legislation and practices already exist. The spending powers and the taxing powers which have been the most difficult since Confederation may need to be updated because provincial-federal agreement has had to be used to supplement the formal division of responsibilities which have developed since Confederation.

Mr. Osler: Again not being a lawyer, I want to ask the question that may be ridiculous. We are talking about the control of discretionary powers and you have given us an illustration where, in your opinion, discretionary powers have not necessarily been allocated properly in the case of this War Measures thing. The federal government may have ducked its responsibility in your opinion. Is there any way in which you can visualize a province doing the reverse upwards? In other words, if it can work both ways, a supreme court would have to be the referee there.

Professor Lyon: I think it could work both ways but because of the way we have developed the law enforcement systems in Canada, it is necessarily the case that these are done provincially. The delegation of powers from Parliament to provincial authorities to be used in conjunction with powers delegated by the provincial legislature does not have a corresponding delegation back in the other direction. I am not sure that you have accurately stated the complaint that I have made. I have made comments on what I think is the duty of the federal government to make available to members of Parliament information relating to the use of the powers delegated by Parliament under this Act and under the criminal law. I do not think that I go too far beyond that.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Ladies and gentlemen, I hesitate to interrupt the proceedings at this stage but the division bells are ringing. This places us in a dilemma, Professor Lyon. I think it is the third reading of the bill that is referred to in your brief.

• 1715

Professor Lyon: It is not really a dilemma. You have no choice.

Mr. Osler: I am willing to stay. We have a good bargain here, three against two.

Mr. Allmand: I do not think it is special legislation. I think it is the Bill dealing with importation of shirts.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): I think it will be the Public Order Bill because it was to come on after the shirt matter was dealt with. What are your wishes in this matter?

Professor Lyon: It is up to you. I do not know what your needs and what your wants are. It may be that

[Interpretation]

En ce qui concerne le droit de propriété et les droits civils, c'est manifestement une question de compétence provinciale. Le Québec, par exemple, possède un droit civil différent de celui des autres provinces. En ce qui a trait aux institutions municipales, elles sont encore une fois du ressort des assemblées législatives provinciales. Nous avons établi des mécanismes très compliqués concernant les municipalités, et le chaos pourrait survenir si l'on essayait de répartir des responsabilités déjà existantes. Les primes d'achat et d'imposition sont ceux qui nous ont causé le plus de problèmes depuis la Confédération. Ils pourraient faire l'objet d'un renouvellement car des accords entre les gouvernements provinciaux et fédéral sont venus remédier à la répartition officielle des responsabilités qui a eu cours depuis la Confédération.

M. Osler: N'étant pas un avocat, permettez-moi de vous poser une question qui peut vous sembler ridicule. On parle beaucoup du contrôle des pouvoirs discrétionnaires et vous avez illustré des faits qui montrent bien, selon nous, que ces pouvoirs n'ont pas été bien attribués dans le cas de la Loi sur les mesures de guerre; selon nous, le gouvernement fédéral n'a pas fait face à ses responsabilités.

Voyez-vous une façon de contrôler une province qui outrepasserait ses droits; pensez-vous qu'une Cour suprême pourrait s'occuper de cela?

M. Lyon: Dans notre système actuel, au Canada, il semble évident que ce soit là une question du ressort des provinces et que les pouvoirs délégués par le Parlement aux autorités provinciales soient en étroite relation avec ceux conférés à l'assemblée législative, mais l'inverse n'est pas vrai. Je ne crois pas que vous ayez bien rendu l'observation que j'avais formulée. J'ai dit que c'était le devoir du gouvernement fédéral de donner au Parlement des renseignements en ce qui a trait aux pouvoirs que le Parlement a confiés au gouvernement fédéral pour l'application de cette loi.

Le coprésident (M. Dinsdale): Mesdames et messieurs, je ne voudrais pas interrompre la séance dès maintenant mais j'entends la sonnerie qui nous appelle au scrutin. Monsieur Lyon, il s'agit de la troisième lecture du projet de loi dont vous avez parlé dans votre mémoire.

M. Lyon: Ce n'est pas vraiment un dilemme. Nous n'avons aucun choix.

M. Osler: Je consents à rester, nous avons là un bon marché, trois contre deux.

M. Allmand: Je ne pense pas qu'il s'agisse de législation spéciale. Je crois qu'il s'agit du Bill traitant de l'importation des chemises.

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): Non, j'ai plutôt l'impression qu'il s'agira du Bill sur l'ordre public. Quels sont vos désirs à cet égard?

M. Lyon: C'est à vous d'en décider, je ne sais pas quelles sont vos besoins et vos désirs. Peut-être que les

[Texte]

members of the Committee have had all the mileage out of me that they can get or that they want.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): I could perhaps make one suggestion. If any members of the Committee might want to continue, they might invite you out to dinner at the Parliamentary Restaurant and you can pursue this discussion at length. Unfortunately, it will not be recorded.

Mr. Allmand: If there are members who want to ask questions but have not had a chance to do so, we should consider calling Professor Lyon later. If this vote is on that Bill, it will go on for another half hour or 45 minutes which brings us to six o'clock or so. Some of us have other appointments and it is very difficult to schedule the meeting later. Maybe when we are in Montreal, Professor Lyon could come to the meeting. We intend to go to Montreal.

Professor Lyon: That will be no problem at all, if you invite me.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): Mr. Allmand's suggestion is a very sound one and if it meets with the agreement of the Committee we will thank Professor Lyon for his appearance thus far and look forward to further discussion when the Committee is meeting in Montreal.

Professor Lyon: When will that be, Mr. Chairman?

Mr. Allmand: We do not have the exact date as yet.

The Acting Joint Chairman (Mr. Dinsdale): There is no firm date as yet but we will certainly see to it that you receive an invitation to appear. Perhaps before we adjourn now, I should indicate that our witness next Tuesday will be Professor Frank Scott, and the following Thursday, the Minister of Indian Affairs, the Honourable Jean Chrétien. We will have a good turnout on both those days. Thank you.

[Interprétation]

membres du comité ont obtenu de moi tous les éclaircissements qu'ils désiraient.

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): Je pourrais peut-être faire une proposition si des membres du Comité désiraient poursuivre cette discussion, ils pourraient nous inviter à dîner à la cafeteria du Parlement. Malheureusement, cette discussion ne sera pas enregistrée au dossier.

M. Allmand: Je pense que si certains membres du comité voulaient poser des questions mais qu'ils n'en ont pas eu l'occasion, nous devrions peut-être convoquer ultérieurement M. Lyon. Si le vote porte sur ce Bill, la discussion durera une demi-heure ou 45 minutes de plus, ce qui nous fera rester ici jusqu'à 6 heures. Certains d'entre nous ont d'autres obligations, il nous serait difficile d'organiser une autre réunion ultérieurement. Étant donné que nous avons l'intention de nous rendre à Montréal, M. Lyon pourrait peut-être assister à la réunion qui se déroulera dans cette ville.

M. Lyon: Si vous m'invitez à y assister, je n'ai aucune objection.

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): La proposition de M. Allmand est très pertinente, nous pourrions l'accepter si vous êtes tous d'accord. Je tiens à remercier M. Lyon d'avoir comparu devant nous aujourd'hui et j'espère que nous aurons encore l'occasion de l'entendre au cours d'une prochaine réunion à Montréal.

M. Lyon: Quand se déroulera cette réunion?

M. Allmand: La date exacte ne nous a pas encore été communiquée.

Le coprésident suppléant (M. Dinsdale): Aucune date fixe n'a été établie mais nous veillerons à ce que vous receviez une invitation. Avant que nous levions la séance, j'aimerais vous signaler que mardi prochain le témoin sera M. Frank Stott et le jeudi suivant le ministre des Affaires indiennes, l'honorable Jean Chrétien. Ces deux jours-là nous aurons une assistance nombreuse. Merci.

APPENDIX "P"

Special Joint Committee on the Constitution of Canada.
Brief presented by Noel Lyon, Faculty of Law, McGill University, Montreal. November 26, 1970.

Perspective of this Brief

I am essentially an observer. My primary function is to view the constitutional process against a coherent system of principles and in historical perspective. By contrast, those who must make decisions, not just observe and analyze them, have the practical realities as their primary frame of reference. I am not unaware of those realities, nor inexperienced in the making of decisions, but if I have any usefulness to this Committee, it flows from the detachment that is inherent in an academic role. I propose, therefore, to speak to you from that perspective. If I seem rather free with advice on how to govern the country, it is because I know that nobody is bound to follow my suggestions. They must compete in the marketplace of ideas.

I am not an expert on the Canadian Constitution. The time and energy I might have invested in expertise I have chosen to direct into an attempt to develop a point of view, a coherent frame of reference that makes some legal and empirical sense of the process of constitutional decision. The main product of that effort is a casebook entitled "Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective" which Professor Ron Atkey and I published jointly this year. I believe you have a copy of the book, which must stand on its own merits, and Professor Atkey was before you some two weeks ago.

I mention the book because my comments today emanate from the broad framework we have developed, and my remarks on particular issues result from an application of our analysis to selected problems. The interesting thing we have found is that every important public issue that arises can be located within our framework in a manner that makes sense of the issue. Indeed, we were ready for the Public Order Regulations, 1970 because we had dealt with the War Measures Act in the context of delegation of powers and in trying to develop a framework for fundamental rights.

Nature of Constitutional Process and Some Difficulties

Our task begins with the human mind. There lie the greatest obstacles to public dialogue and decision on the constitution: conditioned responses that are triggered by catchwords and slogans, simple dichotomies in which all problems, however complex, must be reduced to pairs of polar opposites, and, above all, fear. Fear of the unknown, fear of different ideas and life styles, fear of reflection and thought.

Faced by these obstacles, we preserve our sanity by diverting our energies into massive technical assaults on the trivial and the irrelevant. We develop structures for decision and action and then, faced with our own impotence in dealing with real problems, turn our attention

APPENDICE «P»

Comité spécial mixte de la Constitution du Canada.
Mémoire présenté par Noel Lyon, Faculté de Droit, Université McGill, Montréal. Le 26 novembre 1970.

Perspective du mémoire

J'agis essentiellement à titre d'observateur. Mon rôle principal consiste à examiner le processus constitutionnel dans le cadre d'un système cohérent de principes et dans une perspective historique. Au contraire, ceux qui doivent prendre les décisions sans se contenter seulement de les observer et de les analyser, ont comme premier cadre de référence des réalités concrètes. Je n'ignore pas la nature de ces réalités et je sais en quoi consiste une décision. Si mes lumières peuvent être de quelque utilité au Comité, elles proviennent du désintéressement inhérent à toute fonction académique. Je me propose donc de vous entretenir dans cette perspective, et si je me permets d'exprimer assez librement mon opinion sur la manière de gouverner le pays c'est que j'estime que personne n'est obligé d'écouter mes suggestions. Elles font concurrence à bien d'autres idées.

Je ne suis pas un expert en matière de Constitution canadienne. J'ai consacré du temps et des efforts à étudier cette réalité et pour ce faire, j'ai décidé de tenter d'élaborer un point de vue, un cadre de référence cohérent qui donnerait un sens légal et empirique au processus de décision constitutionnelle. Le résultat de cet effort est un document intitulé «Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective» que j'ai publié cette année en collaboration avec le professeur Roy Atkey. Je crois que vous possédez déjà un exemplaire du volume, ce qui vous permettra sûrement d'en juger et je sais que le professeur Atkey a comparu devant vous il y a environ deux semaines.

Si je me réfère à ce volume c'est que mes observations aujourd'hui s'appuieront dans l'ensemble sur les idées qui y sont exprimées et mes commentaires sur des problèmes déterminés seront les résultats de l'analyse que nous avons faite de certains problèmes. Une chose intéressante que nous avons découverte, c'est que chaque problème public d'envergure survenant à un moment ou l'autre peut se situer dans le cadre de notre ouvrage qui d'une manière le rend plus compréhensible. Nous étions donc prêts à recevoir les règlements de 1970 concernant l'ordre public parce que nous avions traité de la Loi sur les mesures de guerre dans le contexte d'une délégation des pouvoirs tout en essayant d'élaborer un cadre d'étude des droits fondamentaux.

Nature du processus constitutionnel et de certains problèmes

Nous voulons tenir compte au tout début de la nature même de l'esprit humain. Il constitue en effet le plus grand obstacle au dialogue public et à toute décision sur l'avenir de la Constitution: réponses conditionnées par des formules et des slogans, dichotomies simples qui font que les problèmes, pourtant très complexes, se réduisent à deux pôles d'opposition et par-dessus tout, réponses conditionnées par la crainte. Crainte de l'inconnu, crainte de la différence des idées et des styles de vie, crainte de la réflexion et de la pensée.

Effrayés par tous ces obstacles nous essayons de nous protéger en consacrant nos énergies à des problèmes techniques inouïs, à des choses insignifiantes et hors de

more and more to the workings of the structures themselves. But our common problems are real, they are numerous, and, more than ever, they are urgent. We are running out of time.

I considered going to the St. Regis Indian Reservation, or to a Montreal slum to prepare this brief. Environment affects one's mood enormously, and only from such an environment could I adequately express the anger and the sadness I feel whenever I come in contact with consequences of the constitutional *status quo*. There is in our lifestyle too much of appetite and indulgence and too little of restraint, wisdom and compassion.

Our cultural heritage offers more than sufficient knowledge and wisdom on which to build a truly open and civilized society. Our problem lies in the execution. Where have we gone astray?

Primarily, I think it has been our obsession with forms, coupled with our neglect of the human mind. The process of constitutional reform has been going on continuously since before Confederation and will continue as long as we have vitality as a people. Let me give an example. The creation of the Canada Council by Parliament, through enactment of the Canada Council Act¹ in 1957, was one of the most important constitutional reforms ever made in this country. Through its enormous impact on the quality of life in Canada, an impact that has been pervasive, it has done much more to promote the human values set out in the Canadian Bill of Rights than has the judicial application of that Bill itself. The late Right Honourable Vincent Massey, whose brainchild the Canada Council was, had an instinct for the jugular of the heart of darkness that is sadly lacking in much of our jurisprudence. A perusal of the law of our constitution reveals excessive concern with the technical—the federal distribution of legislative powers, privileges of the Crown, executive discretion. The rights of man are largely left to the social workers. There have been notable exceptions, of which I want to mention but two: former Chief Justice John Cartwright of the Supreme Court of Canada, whose abiding concern for human values always guided his masterful handling of the lawyer's black letter law, and his colleague, the late Mr. Justice Ivan Rand, whose attempt to articulate, through judicial decision, a coherent theory of fundamental law that recognizes and protects basic human rights shines like a beacon of hope through the great tangle of narrow, technical superstructure that is our legal heritage.

We need more Cartwrights and Rands, throughout our judicial system, and we need them now as never before. My first point, then is that one of the most powerful avenues of constitutional reform lies in the appointment to the bench of men who combine thorough professional competence with strong democratic instincts. In this regard, I suggest that the distinction made between judicial activists and strict constructionists is a false and misleading dichotomy that reflects a lack of understanding of what a constitution is about in a free society.

To come back to my point that constitutional reform is an ongoing process, I want to express the view that it is misguided and inappropriate to think of constitutional review as geared to the ultimate creation of some comprehensive document called *the Constitution*. The example of the Canada Council indicates that we have effective tools at hand for implementing significant reforms.

propos. Nous créons des structures qui sont sensées favoriser les décisions et l'action et ensuite, face à notre incapacité de résoudre les problèmes réels, nous portons toute notre attention sur le fonctionnement même de ces structures. Pourtant, les problèmes sont réels et nombreux et plus que jamais, ils sont urgents. Nous manquons bientôt de temps pour les résoudre.

J'ai envisagé d'aller m'installer dans la réserve indienne de St-Régis ou dans un taudis de Montréal pour rédiger mon mémoire. En effet, le milieu affecte énormément notre comportement et ce n'est qu'un tel milieu qui me permettrait d'exprimer adéquatement la colère et la tristesse que je ressens chaque fois que je me heurte aux conséquences du *status quo* constitutionnel. Nous donnons trop d'importance aux désirs et à l'indulgence et pas assez à la contrainte, à la sagesse et à la compassion.

Notre héritage culturel renferme suffisamment de connaissances et de sagesse pour nous permettre de construire une société vraiment ouverte et civilisée. Le problème est de réaliser cette société. Où en sommes-nous donc?

Essentiellement, nous sommes trop préoccupés de la valeur des formes et nous avons trop négligé l'esprit humain. Le processus de la réforme constitutionnelle s'est déroulé d'une manière permanente depuis la Confédération même, et il se poursuivra aussi longtemps que se manifestera la vitalité du peuple canadien. Permettez-moi de vous donner un exemple. La création du Conseil des Arts du Canada par le Parlement, en vertu de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada¹, adoptée en 1957, a été l'une des plus importantes réformes constitutionnelles que l'on ait connue. Par la répercussion énorme qu'il a eue sur la qualité de la vie au Canada, impact qui s'est répercuté dans tous les milieux, le Conseil a beaucoup plus contribué à promouvoir les valeurs humaines consacrées par la Déclaration canadienne des droits de l'homme que l'application judiciaire de cette déclaration. Le très honorable Vincent Massey qui a été l'initiateur du Conseil des Arts, saisissait instinctivement les problèmes, chose qui fait grandement défaut dans toute notre jurisprudence. Une étude de notre loi constitutionnelle révèle un souci excessif des détails techniques telle la répartition fédérale des pouvoirs législatifs, des privilèges de la Couronne, des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif. Presque tous les droits de l'homme sont laissés aux soins des travailleurs sociaux. Il existe cependant deux exceptions remarquables dont je veux faire mention: l'ancien juge en chef de la Cour suprême du Canada, le juge John Cartwright, dont le souci constant des valeurs humaines guidait toujours les décisions dans l'application de la loi, de même que son collègue, le juge Ivan Rand, dont la tentative d'articuler, au moyen de ses décisions judiciaires, une théorie du droit fondamental qui reconnaissait et protégeait les droits humains, brillait comme une lumière d'espoir au milieu de l'enchevêtrement que représente la superstructure étroite et technique de notre héritage juridique.

Nous avons besoin d'autres Cartwright et d'autres Rand pour revaloriser notre système judiciaire et le besoin est aujourd'hui plus urgent que jamais. Je dirais donc que l'un des moyens les plus puissants de réforme constitutionnelle réside dans la nomination de juges qui allieraient la compétence professionnelle à de forts instincts démocratiques. A ce sujet, j'estime que la distinc-

¹ Stats. Can. 1957, c. 3.

¹ Statuts du Canada, 1957, c. 3.

I recognize, however, that we need some coherent overview of what we are trying to do. I also know that minds that have been shaped in a civil law milieu require a global scheme within which to view the law and the constitution. But since we seem unable to achieve early national consensus on a new authoritative document to replace the British North America Act, I wonder if we should not seek some other device that will serve to guide constitutional process even though it would not be *legally* enforceable. For example, we might consider a Canadian declaration of constitutional principles and fundamental rights, to be adopted by Parliament and all the provincial legislators, that would accord balanced emphasis to institutions and values and provide at least some clarification of common purpose. I think it would be half a loaf, as it would provide basic standards against which the people, governments, legislation, and committees such as this one could measure proposals and actions. Even courts of law might be influenced by such a declaration, even though not bound by it. Our judges are not unaware of the Universal Declaration of Human Rights and are not, in my view, unaffected in their thinking by its hortatory provisions.

Common values precede institutions and problems precede structures. Those who erect structures as the starting point in the solution of problems seldom get beyond the structures to the problems themselves. Yet such is our affinity for forms that for every major problem we tend to have numerous organizations, each with its own structural priorities that divert resources from the problems. To illustrate my point, I refer once again to the Canada Council. Rather than investing its funds in an elaborate structure of cultural centers across the country it has, wisely in my view, used those funds to provide seed money for the process of cultural, scientific, and social development that is so dependent on individual initiative and effort.

I will now deal at some length with two particular problem areas, one relating to fundamental rights, the other to the functioning of our institutions of government. The first is Indian lands and self-government, the second is the control of discretionary powers. I had planned also to say something about environment because of the urgency and pervasive importance of environmental problems, but instead I have appended a copy of a brief paper I presented on this subject to a conference on forest resources held in Ottawa in June, 1969 under the aegis of the Science Council of Canada.

tion entre les activistes judiciaires et les constructionnistes est fautive et amène une dichotomie qui reflète un manque de compréhension du rôle d'une constitution dans une société libre.

Pour revenir à mon idée que la réforme constitutionnelle est un processus permanent, je dirais qu'il est hors de propos et inapproprié de penser que la révision de la Constitution débouche en dernier ressort sur la rédaction de quelque document d'envergure qui s'appellerait la Constitution. L'exemple que fournit le Conseil des Arts du Canada indique que nous disposons d'outils efficaces pour réaliser des réformes importantes.

Je me rends bien compte cependant que nous avons besoin d'une révision cohérente et que c'est ce que nous essayons de faire. Je reconnais également que les esprits qui ont été formés dans les milieux du Droit civil doivent recourir à une approche globale pour comprendre la loi et la Constitution. Cependant puisque nous semblons impuissants à en arriver rapidement à un consensus national sur un nouveau document faisant autorité qui remplacerait l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je me demande s'il ne conviendrait pas de chercher quelque autre moyen qui inspirerait le processus constitutionnel, même s'il n'était pas légalement exécutoire. Et c'est ainsi que nous pourrions considérer l'adoption éventuelle par le Parlement et toutes les législatures provinciales d'une déclaration canadienne de principe constitutionnel et de droits fondamentaux qui accorderait une importance égale aux institutions et aux valeurs et présenterait au moins une clarification des objectifs communs. Je crois qu'à défaut de mieux, elle fournirait des normes de base qui permettraient aux individus, aux gouvernements, aux législatures et aux comités comme le vôtre, d'évaluer leurs propositions et leurs actions. Même les tribunaux pourraient être influencés par une telle déclaration tout en n'y étant pas liés. Nos juges connaissent tous la Déclaration universelle des droits de l'homme et ne sont pas, à ma connaissance, affectés dans leur attitude vis-à-vis ses dispositions exhortatives.

Les valeurs communes précèdent les institutions et les problèmes précèdent les structures. Ceux qui croient que le fait de créer une structure est un début de solution à un problème dépassent rarement ces structures sans aller plus loin dans la découverte de la solution. Notre goût pour les formes est tel que nous avons l'habitude de créer de nombreuses organisations pour tenter de régler chaque problème d'envergure et chacune d'elles possède ses propres priorités qui écartent les ressources affectées aux solutions. Comme exemple, je me référerais de nouveau au Conseil des Arts du Canada. Au lieu d'investir ses ressources pour créer un réseau de centres culturels partout au pays, il s'est contenté, ce qui est très sage à mon point de vue, de faire fructifier ces fonds pour que se développe un processus culturel, scientifique et social qui relève essentiellement de l'initiative et de l'effort individuels.

Je vais m'étendre assez longuement sur deux problèmes particuliers, l'un touchant les droits fondamentaux, l'autre le fonctionnement de nos gouvernements. Le premier est le problème des terres indiennes et l'autonomie, le second, le contrôle des pouvoirs discrétionnaires. Je m'étais également proposé de dire quelques mots sur l'environnement, vu l'urgence et l'importance générales de ces problèmes. Cependant, je me suis contenté d'apporter une copie d'un mémoire que j'ai présenté à ce

Indian Lands and Self-Government

Legal title to Indian Reservations is held by the Crown in right of Canada in trust for the Indian Bands who occupy them, under the provisions of the Indian Act. In many cases, those lands are substantially reduced from the tracts originally reserved, and I believe an accounting is owed to these peoples by the Government of Canada as to the legality and justice of the losses of land they have suffered since their land rights were first recognized by the Crown. In addition, an accounting is owed for the Crown's management, as trustee, of all Indian lands, because only now are Indian peoples becoming sufficiently aware of the white man's laws and practices to question the handling of this trust.

As one example, I want to cite the St. Regis Islands Act of 1927.² In 1926 the St. Regis band was successful, through its trustee the Crown, in getting a judicial declaration that a lease on Thompson Island in the St. Regis reservation was void.³ The island was by then occupied by summer cottages built by white lessees, on the strength of 999-year leases at an extremely modest rental. The Indians had won back the right to occupation of their land. But the victory was shortlived. In 1927 Parliament enacted the St. Regis Islands Act which, after reciting in its preamble that these islands would be of much greater benefit to the Band in their attractive park-like form than they would be if Indians were allowed to come onto them and cut trees and use them according to Indian custom, thus "rendering them non-productive as summer resorts", gave power to the government to deal with these islands without consulting the Band Council. Needless to say, the cottages remained, under new government leases, and the Indians were kept off their land.

In June of this year I advised the St. Regis Band Council to call on the Minister to introduce a bill to repeal the St. Regis Islands Act on the ground that it is a patently unjust law. A resolution to this effect was duly passed by the Council, which is the governing body of the St. Regis community, and forwarded to the Minister. As far as I know, nothing has been done to implement this resolution, and like most attempts by the Band Council to govern its own affairs, this request has been ignored.

There are other land questions at St. Regis, the most pressing of which is the dispute over Loon Island. The dispute first came to light in 1959, at which time the Department of Indian Affairs assumed responsibility for working it out with the white man who claimed to own the island. The Department conceded title to this man and there the matter would have rested but for the persistence of Mrs. Rosemary David, the Indian claimant, and the research of a friend of the St. Regis people, which research indicated that the Department had not bothered to check the documents available in the local land registry office, in the Department of Lands and Forests in Toronto, or in the National Archives, before abandoning Mrs. David's claim.

sujet à une conférence sur les ressources forestières qui a eu lieu à Ottawa en juin 1969, sous le patronnage du Conseil des Sciences du Canada.

Terres indiennes et autonomie

En vertu de la loi sur les Indiens, les titres légaux des réserves indiennes appartiennent à la Couronne du Chef du Canada, au nom des bandes indiennes qui occupent ces réserves. Dans bien des cas, l'étendue de ces terres a été beaucoup réduite par rapport à la superficie réservée à l'origine et je crois que le gouvernement du Canada doit répondre de la légalité et de la justice de ces pertes de terrain que les Indiens ont subies depuis que leurs droits territoriaux ont été reconnus pour la première fois par la Couronne. En outre, à titre de mandataire de toutes les terres des Indiens, l'administration de la Couronne doit rendre des comptes, étant donné que ce n'est que de nos jours que les Indiens sont suffisamment informés des lois et coutumes établies par l'homme blanc concernant la gestion de ce mandat.

Comme exemple concret, je citerais la Loi de 1927 sur les îles St-Régis². En 1926, la bande de St-Régis a réussi à obtenir de la part de son mandataire, la Couronne, une déclaration judiciaire stipulant l'annulation d'un bail de l'île Thompson située dans la réserve de St-Régis³. L'île en question était alors occupée par les résidences d'été construites par des locataires blancs et ce bail avait une durée de 999 ans et les frais de loyer étaient très minimes. Les Indiens ont donc obtenu le droit d'occuper de nouveau leurs terres. Mais leur victoire fut de courte durée. En 1927, le Parlement promulguait la loi sur les îles Saint-Régis.

La Loi mentionnait dans son préambule que ces îles seraient beaucoup plus avantageuses pour la bande indienne sous forme de parc attirant qu'elles ne le seraient si les Indiens pouvaient y venir, y couper des arbres, et les utiliser selon la coutume indienne, et les «rendre ainsi improductives en tant que stations d'été». Elle accordait au Gouvernement le pouvoir de s'occuper de ces îles sans avoir à consulter le Conseil des bandes indiennes. Inutile de dire que les chalets furent conservés, en vertu de nouveaux baux du Gouvernement et que les Indiens furent tenus à l'écart de leurs terres.

Au mois de juin, j'ai conseillé au Conseil des bandes indiennes de Saint-Régis d'en appeler au ministre pour présenter un projet de loi visant à abroger la loi sur les îles Saint-Régis, parce qu'il s'agit là d'une loi manifestement injuste. Le conseil, qui régit la grande partie des citoyens de la localité de Saint-Régis, adopta une résolution à cet effet et l'envoya au ministre. A ma connaissance, rien n'a été fait pour donner suite à cette résolution et comme la plupart des tentatives du Conseil des bandes indiennes pour diriger leurs propres affaires, cette demande a été ignorée.

Il y a d'autres questions concernant les terres de Saint-Régis, dont la plus pressante a trait à la dispute au sujet de Loon Island. Cette dispute vit le jour pour la première fois en 1959, au moment où le ministère des Affaires indiennes était chargé de régler ce différend avec l'homme blanc qui en revendiquait la possession. Le ministère accorda un titre à cet homme et l'affaire en serait restée là, n'eût été la ténacité de M^{me} Rosemary

² Stats. Can. 1927, c. 37.

³ The King v. McMaster [1926] Ex. C.R. 68.

² Statuts du Canada 1927, c. 37.

³ Le Roi v. McMaster (1926) Ex. C.R. 68.

There is evidence suggesting that the St. Regis Band has lost land over the years through governmental duress, departmental incompetence, and possibly swindling.

Recommendation

Therefore, I recommend that a public inquiry be established by the Federal Government, or by Parliament if necessary, to inquire into the precise boundaries of the lands originally reserved to the St. Regis Band, the circumstances of all alienations of land from the reservation, to make findings as to the legality and justice of all such alienations, and to recommend what steps should be taken to redress any illegalities or injustices.

Such an inquiry would serve as a pilot study, providing a pattern for similar inquiries with respect to other reservations and perhaps establishing the need for an Indian Claims Commission.

I now turn to the question of Indian self-government. Indians will never achieve effective self-government, in my view, as long as their participation in decisions is channeled through the bureaucratic structure of the Department of Indian Affairs. Paternalism is inherent in such structures and is characteristic of many of the people who man them. I do not wish to criticize dedicated men unfairly. They must feel the enormous frustration of an impossible situation. The structures are hopelessly inadequate and a whole new approach is needed.

Self-government begins on the reservations, not in some office in Ottawa, and calls for some highly skilled personnel working with Indian leaders. Departmental funds need to be channeled more into the process of self-development now taking place on the reservations. If cities and municipalities were required to provide local government on the levels of funds provided for this purpose to Band Councils they would collapse overnight.

Recommendation:

I recommend public funding of working partnerships, on reservations, between Indians and persons chosen by the Indians themselves for their skills and attitudes, for the purpose of developing Indian self-government. Pilot projects on one or more reservations might provide valuable concentration of resources, leading hopefully to a model that could be studied and followed on other reservations.

A minimum level of self-government is, in my opinion, essential to the self-respect of any people.

Control of Discretionary Powers

If the rule of law is to be maintained in Canada, we must have *more effective* control of discretionary powers.

David, la réclamante indienne, et la recherche effectuée par un ami des habitants de Saint-Régis. Cette recherche indiquait que le ministère ne s'était pas préoccupé de vérifier les documents disponibles au bureau d'enregistrement local des terres, au ministère des Terres et Forêts à Toronto, ou aux archives nationales, avant de laisser tomber la réclamation de M^{me} David.

Il y a des preuves à l'effet que la bande de Saint-Régis a perdu des terres au cours des ans, à cause de la contrainte gouvernementale, de l'incompétence du ministère, et probablement de manœuvres frauduleuses.

Recommendation:

Je recommande donc qu'une enquête publique soit menée par le gouvernement fédéral ou par le Parlement si nécessaire, afin de connaître les limites précises des terres réservées, à l'origine, à la bande de Saint-Régis, les circonstances de toute aliénation de terres de la réserve, afin de tirer des conclusions sur la légalité et l'équité de toutes ces aliénations, et de recommander les mesures qu'il faudrait prendre pour réparer toutes les illégalités ou toutes les injustices éventuelles.

Une telle enquête servirait d'étude pilote, fournirait un modèle pour des enquêtes semblables dans le cas d'autres réserves et pourrait peut-être démontrer le besoin d'une commission des revendications indiennes.

J'en viens maintenant à la question d'un gouvernement autonome pour les Indiens. À mon avis, les Indiens ne formeront jamais de gouvernement autonome efficace aussi longtemps que leur participation aux décisions sera canalisée par la structure démocratique du ministère des Affaires indiennes. Le paternalisme est inhérent à de telles structures et est caractéristique chez bien des gens qui les administrent. Je ne veux pas critiquer injustement des hommes dévoués. Ils doivent sentir l'énorme frustration d'une situation impossible. Les structures sont irrémédiablement inadéquates et il devient nécessaire d'aborder le problème d'une façon nouvelle.

L'autonomie gouvernementale commence sur les réserves et non dans un quelconque bureau d'Ottawa; elle suggère du personnel hautement spécialisé travaillant de concert avec les chefs indiens. Les fonds du ministère doivent passer plus souvent encore par le processus de développement personnel qui a cours actuellement dans les réserves. Si les villes et les municipalités devaient fournir un gouvernement local en fonction des fonds qui leur sont fournis pour ce faire, les Conseils des bandes s'effondreraient en une nuit.

Recommendation:

Je recommande la consolidation d'Associations de travail sur les réserves, entre les Indiens et les personnes choisies par les Indiens eux-mêmes pour leur compétence et leurs attitudes, en vue de développer l'autonomie des Indiens. Des projets pilotes entrepris dans une ou plusieurs réserves pourraient aider à une concentration valable des ressources, dans l'espoir qu'ils fourniraient un modèle qui serait étudié et suivi par d'autres réserves.

Un niveau minimum d'autonomie gouvernementale est, à mon avis, essentiel pour que ces gens se respectent eux-mêmes.

Contrôle des pouvoirs discrétionnaires

Pour maintenir le respect de la loi au Canada, nous devons exercer un contrôle *plus efficace* des pouvoirs

I emphasize the words "more effective" because I do not think this necessarily involves more control or tighter control. The existing avenues of control need to *operate* more effectively, and this requires clarification of the system of checks and balances found in our constitution.

In general, I suggest that the Inquiry into Civil Rights in Ontario (the McRuer Report) provides an excellent analysis of the problem of control of discretionary powers under our constitution. Without asserting that every recommendation is necessarily the best alternative or is applicable outside Ontario. I think this Report is the only attempt at *comprehensive* and *systematic* study of the machinery of public decision in a Canadian province for the purpose of guiding reform towards an articulated set of fundamental goals. As such, it is a model which can be very useful to other provinces and to the Parliament of Canada.

I think this is the kind of action-oriented approach to constitutional reform that could be unlocked by a Canadian declaration of constitutional principles and fundamental rights coupled with the adoption by governments and the people of a problem-oriented approach to the failures and injustices that create the need for reform in the first place.

I now turn to the specific problem of control of discretionary powers delegated by Parliament. Primary control is of course, exerted by Parliament itself. One of the most effective controls lies in quality control of the personnel who exercise these powers, but ultimately the citizen's best protection against abuse of discretionary powers lies in courts of law, because of the judges' independence from political pressures and the high level of self-discipline of which judges are capable through the long period of training and experience they must undergo before appointment. And judicial control is possible only when clear legislative standards for the exercise of these powers are provided, as Chief Justice McRuer has repeatedly pointed out in his Report.

In this regard, the decision of the Supreme Court of Canada in the *Breathalyzer* case⁴ is to me disappointing. The effect of this decision is to give the federal executive wide freedom to interpret for itself powers delegated to it by Parliament. In this case, the Cabinet was permitted to make an important change in the *breathalyzer* law enacted by Parliament, in the process of proclaiming it in force. The tenor of the majority judgments (four of the nine judges dissented) is out of harmony with that of the landmark public law decisions in the English House of Lords of the past ten years or so, most notably *Conway v. Rimmer*⁵, in which the law lords asserted that it is the duty of the courts, not the executive, to make the final decision whether government documents are to be produced in evidence in a court of law when they are relevant but the Crown objects to their production on grounds of security or confidentiality.

I suggest that the unwillingness of the Supreme Court to assume a broader constitutional responsibility in relation to problems like this is not unrelated to its self-image as an essentially private law court, whose docket overflows with cases concerning questions of property, taxation, insurance and commercial law because any pri-

discretionnaires. Je souligne les mots «plus efficace» parce que je ne crois pas que cela implique nécessairement plus de contrôle ou un contrôle plus sévère. Les moyens de contrôle actuels doivent être plus efficaces, et cela suppose une mise au point du système de freins et de contrepoids que l'on trouve dans notre Constitution.

En général, j'imagine que l'enquête sur les droits civils en Ontario (le rapport McRuer) est une excellente analyse du problème du contrôle des pouvoirs discrétionnaires dans le cadre de notre Constitution. Sans soutenir que chaque recommandation est nécessairement la meilleure alternative, ou qu'elle s'applique à l'extérieur de l'Ontario, je crois que ce rapport est la seule tentative d'étude *complète* et *systématique* du mécanisme des décisions publiques dans une province canadienne afin de guider une réforme qui est destinée à déterminer une série de buts fondamentaux bien clairs. Comme tel, il constitue un modèle qui peut être très utile pour les autres provinces et pour le Parlement du Canada.

Je pense que cette façon d'aborder le problème, orientée vers la réforme constitutionnelle pourrait être déclenchée par une déclaration canadienne des principes constitutionnels et des droits fondamentaux, ainsi que par l'adoption par les gouvernements et les gens d'une approche orientée vers les problèmes résultant de faillites et d'injustices qui, au départ, créent ce besoin de réforme.

Je me tourne maintenant vers le problème particulier du contrôle des pouvoirs discrétionnaires délégués par le Parlement. Le premier contrôle est, évidemment, exercé par le Parlement lui-même. Un des contrôles les plus efficaces est celui de la qualité du personnel qui exerce ces pouvoirs mais, en définitive, la meilleure protection du citoyen contre l'abus des pouvoirs discrétionnaires réside dans les tribunaux. Cela découle en effet du fait que les juges sont éloignés des pressions politiques et du niveau élevé d'auto-discipline dont ils font preuve au cours de leur longue période de formation et d'expérience avant leur nomination. En outre, un contrôle impartial n'est possible que lorsque existent des normes législatives précises pour l'exercice de ces pouvoirs, comme l'a répété à plusieurs reprises dans son rapport le juge en chef McRuer.

A cet égard, la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas de l'*ivressomètre*⁶ me déçoit. Cette décision donne à l'autorité fédérale une très grande liberté d'interprétation des pouvoirs que lui a délégués le Parlement. Dans ce cas, le Cabinet pouvait faire un changement important à la Loi sur l'*ivressomètre* promulguée par le Parlement, lors de la proclamation de la mise en vigueur. La teneur de la décision majoritaire (quatre des neuf juges n'étaient pas d'accord) n'est pas en harmonie avec l'événement marquant que constituent les décisions concernant les lois publiques à la Chambre des Lords anglaise, au cours des 10 dernières années environ, plus particulièrement dans le cas de *Conway v. Rimmer*⁵. Les juristes membres de la Chambre des Lords affirmaient alors que c'était le devoir des tribunaux, et non pas de l'autorité, de prendre les décisions finales pour savoir si les documents du gouvernement doivent être fournis ou non comme preuve à la cours de justice, lorsqu'ils sont pertinents, mais que la Couronne s'objecte à leur présen-

⁴ Reference re Criminal Law Amendment Act 1968-69, s. 16 (1970) 10 DLR (3d) 699.

⁵ [1968] A.C. 910.

23157-3

⁶ Référence à la loi modifiant le Code criminel 1968-1969, c. 16 (1970) 10 DIR (3^e) 699.

⁵ (1968) A.C. 910.

vate litigant who has more than \$10,000 at stake has a right of appeal to the Court.

Recommendation:

I recommend that the Supreme Court of Canada be given complete control over its own docket, based on its view of the national importance of the issues in the cases for which leave to appeal is sought. The only exception should be where the court of appeal of a Province grants leave to appeal to the Supreme Court, which ought to create a conclusive presumption that the case involves an issue of general importance.

A national supreme court whose major energies are taken up with maintenance of the existing legal structure has little time to engage in the architectural design of the legal system of the future. Yet this, in my opinion, is what our Supreme Court ought to be putting some of its major energies into. It is what the English House of Lords began to do several years ago and it is what the United States Supreme Court has been doing since the dissenting views of Justices Holmes and Brandeis began to have their delayed impact on that Court.

I hope I will not be misinterpreted as I usually am when I make this proposal. I am not suggesting that the Supreme Court do anything other than apply the law. I am simply suggesting that its law-applying skills and wisdom be given greater opportunity to develop some of the neglected areas of our jurisprudence, of which *Drybones case*⁶ indicates but one example.

The Public Order Regulations, 1970, enacted by the federal executive through powers delegated to it by Parliament in the War Measures Act provides good examples of some points about control of discretionary powers that I want to discuss.

First, the Regulations clearly constitute an executive conviction of the FLQ of seditious conspiracy and make every member or supporter of the FLQ a party to that conspiracy. Determination of criminal guilt is made by courts of law under our constitution, for reasons that history has time and again shown to be sound, and it is a precedent of the most dangerous kind for the federal executive to assume this judicial function in a particular case. I further suggest that this may be an illegal attempt to usurp a function which the Constitution itself reserves exclusively to courts of law. Again I refer to recent English jurisprudence for guidance, this time the Privy Council decision in *Liyanage v. The Queen*⁷.

A further obnoxious feature of the Regulations is that they condemn associations, not acts, and the associations rendered criminal include associations entered into before the Regulations became law. It is not just guilt by association, but also guilt by past association, indicating a lack of concern for the rule of law.

tation pour des raisons de sécurité ou de caractère confidentiel.

Je suppose que la répugnance de la Cour suprême d'assumer une plus grande responsabilité constitutionnelle en ce qui concerne des problèmes de ce genre ne provient pas, n'est pas étrangère au fait qu'elle est essentiellement un Cour de justice privée dont le registre déborde de cas relatifs à la pauvreté, à la fiscalité, au droit touchant l'assurance et le commerce, parce que tout plaideur privé qui a plus de \$10,000 en jeu a droit de faire appel à la Cour.

Recommandation:

Je recommande que la Cour suprême du Canada ait le contrôle entier de son propre registre, tenant compte de l'importance nationale des questions dans les cas où une personne a la permission de faire appel. La seule exception pourrait être le cas où la Cour d'appel d'une province accorde la permission de faire appel à la Cour suprême, ce qui porterait à conclure que le cas revêt un aspect d'importance générale.

Une Cour suprême nationale dont la plus grande partie des énergies sont dépensées pour le maintien de la structure légale existante a peu de temps pour participer à l'élaboration architecturale du futur système légal et pourtant, à mon avis, c'est là que la Cour suprême devrait dépenser une partie de ses plus grands efforts. C'est ce que la Chambre des Lords anglaise a commencé à faire, il y a quelques années, et c'est ce que la Cour suprême des États-Unis fait depuis que les opinions dissidentes des juges Holmes et Brandeis ont eu sur cette cour l'effet à retardement qu'on connaît.

J'espère que mes propos ne seront pas mal interprétés comme cela arrive habituellement lorsque je fais cette proposition. Je ne suggère pas que la Cour suprême fasse autre chose que d'appliquer la loi. Je crois pouvoir dire simplement que sa compétence et son jugement en matière d'application de la loi auraient une plus grande occasion de se manifester dans les secteurs négligés de notre jurisprudence, dont le cas *Drybones*⁶ est un exemple.

Le règlement touchant le maintien de l'ordre public, 1970, promulgué par l'autorité fédérale en vertu de pouvoirs que lui a conféré le Parlement par la loi sur les mesures de guerre fournit des exemples évidents de questions de contrôle et de pouvoirs discrétionnaires que j'aimerais discuter.

D'abord, le règlement définit clairement une condamnation exécutoire du FLQ pour conspiration séditeuse et déclare chaque membre ou partisan du FLQ partie de cette conspiration. Ce sont les tribunaux qui déterminent la culpabilité criminelle aux termes de notre constitution, pour des raisons qui se sont toujours révélées comme étant fondées; que les dirigeants fédéraux veuillent assumer cette fonction judiciaire dans un cas particulier semble créer un précédent des plus dangereux. Je prétends en outre que c'est une façon illégale d'usurper une fonction que la Constitution elle-même réserve exclusivement aux tribunaux. Je me reporte ici à un cas survenu en Angleterre où le Conseil privé a statué dans l'affaire de *Liyanage* contre la Reine.⁷

Une autre caractéristique insupportable des règlements proposés est qu'ils condamnent les associations et non les

⁶ [1970] S.C.R. 282.

⁷ R.S.C. 1952, c. 1.

⁶ (1970) S.C.R. 282.

⁷ S.C.R. 1952, s. 1.

Perhaps the most dangerous feature of all in these Regulations is section 12, which attempts to slide the whole emergency law into the framework of criminal law enforcement, thus trying to shift responsibility for the use of the powers created to provincial authorities.

In my opinion, the only parts of the regulations that fit into the criminal law framework are those provisions that create offences. These are to be enforced in the usual manner as part of the administration of justice in the province, an area of competence conferred on the provinces by section 92 (14) of the BNA Act itself. Thus, the provincial attorney-general is answerable to the provincial legislature, which represents the people of the province, for the execution of laws for the administration of justice in the province. That is responsible government.

However, the Regulations do more than create criminal offences. They confer wide discretionary powers of arrest, detention, and search and seizure, *not* just as powers ancillary to the judicial application of those criminal offences, but as independent powers for purposes of intelligence and security in dealing with a threat to the community. Indeed, the pattern emerging seems to be that only a small fraction of those arrested are being charged under the law and brought before a court. In my view, these activities of public officers cannot be included in the expression "the administration of justice in the province", in the words of section 92 (14) of the BNA Act. Therefore, provincial authority to engage in them comes, not from the BNA Act, but from the Parliament of Canada by way of sub-delegation through the federal executive.

Who, then, answers to whom for the uses to which these powers are put? I suggest that under our system of responsible government it must be the federal executive that answers to Parliament, and thus to the people of Canada. If that executive has passed those powers on to provincial authorities, it remains answerable for what its chosen agents do, and it therefore has a responsibility to the Canadian people to supervise the activities of those agents when they exercise its powers on its behalf.

I realize there are those who assert that the administration of justice is a provincial responsibility *as a matter of constitutional law* and who argue that for reasons of historical practice this area must be construed as including all police activities carried out under the criminal law. For those who hold that view I have two questions. First, how can an exercise of power by police be part of the administration of justice when it is not directed towards bringing a matter before a court of law for decision? Second, what is the point of section 4 (c) of the Department of Justice Act (Canada)⁷, which provides that

The Minister of Justice *shall* have the superintendence of all matters connected with the administration of justice in Canada, *not within the jurisdiction* of the governments of the provinces.

My general point here is that, to the extent that provincial powers relating to the enforcement of the law derive from Parliament through delegation rather than from the BNA Act, the Federal Minister of Justice has a superintending function to perform that is of great importance to the citizen. The lines of responsibility flow

actes; les associations considérées comme criminelles comprennent celles dont on est devenu membre avant que les règlements n'entrent en vigueur. Il s'agit en fait d'une culpabilité par association, mais également d'une culpabilité à la suite d'une association antérieure, ce qui constitue une violation du principe de droit.

Le plus dangereux peut-être de tous ces règlements est l'article 12, dont le but est de donner à cette loi d'urgence le cadre d'application d'une loi criminelle et d'essayer ainsi de faire porter par les autorités provinciales le poids de la responsabilité de ces nouveaux pouvoirs.

A mon avis, les seules parties de la Loi projetée qui ressembleraient à celles d'une Loi criminelle sont les dispositions visant les délits. Ces dispositions doivent être appliquées de la façon habituelle comme faisant partie de l'application de la justice dans la province, un domaine de juridiction provinciale prévu par l'article 92 (14) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même. Ainsi, le Procureur général des provinces doit répondre au Parlement provincial, qui représente le peuple de la province, de la mise en application des lois dont le but est d'assurer la justice dans la province. Il s'agit là d'un gouvernement responsable.

Cependant, les règlements font plus que créer des délits criminels. Ils confèrent de vastes pouvoirs discrétionnaires d'arrestation, de détention, de perquisition et de saisie; ces pouvoirs n'aident pas à l'application de la justice dans les cas de ces délits criminels, mais ils servent de façon indépendante afin d'obtenir des renseignements et d'assurer la sécurité dans le cas où une atteinte est portée à la communauté. En fait, il semble que seule une petite fraction des personnes arrêtées sont accusées aux termes de la Loi et traduites devant les tribunaux. Personnellement, je ne crois pas que les activités de ces fonctionnaires publics peuvent faire partie de «l'administration de la justice dans la province», selon les termes employés à l'article 92 (14) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Par conséquent, l'autorisation provinciale d'utiliser ces pouvoirs provient non des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais du Parlement du Canada et des dirigeants fédéraux.

Qui alors doit répondre devant qui de l'utilisation qu'il fait de ces pouvoirs? Je prétends que dans notre système de gouvernement responsable, ce sont les dirigeants fédéraux qui doivent répondre au Parlement et par conséquent à la population du Canada. Si ces dirigeants ont délégué ces pouvoirs aux autorités provinciales, ils restent responsables de ce que font leurs mandataires et ils sont responsables envers le peuple canadien de surveiller les activités de ces mandataires qui exercent de tels pouvoirs en leur nom.

Je me rends compte que certaines personnes prétendent que l'administration de la justice est une responsabilité provinciale *en tant que question de droit constitutionnel* et prétendent que, pour des raisons traditionnelles, il faut également inclure toutes les activités policières faites aux termes du droit criminel. J'aimerais poser à cette personne deux questions. Tout d'abord, comment l'exercice des pouvoirs par la police peut-il faire partie de l'administration de la justice, quand il ne vise pas à soumettre une affaire au tribunal pour que celui-ci prenne une décision? Deuxièmement, quel est le but de l'article 4 c) de la Loi concernant le ministère de la Justice⁷ qui prévoit que

⁷ Idem.

from Parliament, which is, I suggest, entitled to hear from the Minister how this superintending function is being performed.

Recommendation

I recommend that the Federal Government take steps to establish, by reference to the Supreme Court of Canada if necessary, what matters come within the administration of justice in the provinces, especially in relation to criminal law enforcement and the exercise of emergency powers created by Parliament. Then both the people and their representatives will know where to look for answers about how various discretionary powers are used.

When I stated earlier that it may be less a matter of creating new controls than of making existing controls more effective at the operational level, one existing control I had in mind is the Canadian Bill of Rights. This Bill, as you know, applies to all laws of Canada, requiring that they be construed so as not to abrogate, abridge or infringe any of the rights or freedoms recognized in the Bill, or to authorize such abrogation, abridgment or infringement. Moreover, the Supreme Court has ruled in *Drybones* that if a law of Canada cannot be so construed in particular circumstances, it is not to be applied at all. Now, the Canadian Bill of Rights is law in Canada and citizens and governments alike are bound to obey it. The Indian Act is a law of Canada, to which the Bill applies, and it would be interesting to know what steps have been taken by the various ministers responsible for the administration of that Act since 1960 to ensure that the Bill is being respected both in spirit and in letter. Has the Indian Affairs Branch obtained a systematic study of the Indian Act and of the practices of the Branch to determine whether and to what extent there are continuing violations of the Canadian Bill of rights?

The Criminal Code is also a law of Canada, and while the administration of criminal justice is carried out by provincial authorities under provincial legislation, Parliament is the enacting legislature which has the primary interest in knowing whether its Criminal Code is being administered according to the Canadian Bill of Rights. If Parliament cannot look to the federal minister of Justice for an answer to this question we might as well forget about the Bill of Rights because the criminal law is where it is needed most but no provincial legislature has any interest in the Bill.

Parliament has imposed on the Minister of Justice, through section 4(b) of the Department of Justice Act,^a a duty to

"see that the administration of public affairs is in accordance with law."

Le ministre de la Justice a la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Canada et qui ne rentre pas dans les attributions des gouvernements provinciaux.

Je prétends qu'étant donné que les pouvoirs provinciaux d'application de la Loi sont délégués à la province par le Parlement et pas aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le ministre fédéral de la Justice doit accomplir une fonction de surveillance d'une grande importance pour les citoyens. La responsabilité provient du Parlement qui, je le prétends, a le droit d'être tenu au courant par le ministre de la façon dont il s'acquitte de cette fonction de surveillance.

Recommendation

Je recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures afin d'établir, en se reportant à la Cour suprême du Canada au besoin, quelles sont les questions qui relèvent de l'administration de la justice dans les provinces, spécialement en ce qui concerne l'application du droit criminel et la mise en application des pouvoirs d'urgence instaurés par le Parlement. Le peuple et ses représentants pourront alors savoir comment on utilise différents pouvoirs discrétionnaires.

Quand je déclarais plus tôt qu'il est moins question de créer de nouveaux moyens de contrôle que de rendre plus efficace les moyens dont on dispose, je pensais tout spécialement à un de ces moyens existants qui est la Déclaration canadienne des droits. Cette Déclaration, comme vous le savez, s'applique à toutes les lois du Canada, et elle prévoit que ces lois doivent s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés dans la Déclaration ni à en autoriser la suppression, la diminution ou la transgression. En outre, la Cour suprême a stipulé dans le cas *Drybones* que si une loi canadienne ne peut être interprétée de cette façon dans des circonstances particulières, elle ne doit pas être appliquée du tout. La Déclaration canadienne des droits est appliquée au Canada et les citoyens de même que les gouvernements doivent se conformer à ses dispositions. La loi sur les Indiens est une loi canadienne à laquelle s'applique la Déclaration et il serait intéressant de savoir quelles dispositions les différents ministres responsables depuis 1960 de l'application de la loi ont pris afin de s'assurer que la Déclaration est respectée selon l'esprit et selon la lettre. La direction des Affaires indiennes a-t-elle reçu une étude systématique de la Loi sur les Indiens et des façons de procéder de la Direction afin de déterminer dans quelle mesure la Déclaration canadienne des droits continue à être violée?

Le Code criminel est également une loi canadienne et bien que l'administration de la justice criminelle soit du ressort des autorités provinciales en vertu des lois des provinces, le Parlement, qui décrète ces lois, doit être le premier à savoir si son Code criminel est appliqué en conformité des dispositions de la Déclaration canadienne des droits. Si le Parlement ne peut à cet égard se reposer sur le ministre fédéral de la Justice, on peut tout aussi bien oublier qu'il existe une Déclaration canadienne des droits étant donné que c'est dans le domaine du Code criminel qu'une telle déclaration est surtout nécessaire; cependant, aucune législature provinciale ne s'intéresse à la Déclaration.

^a R.S.C. 1952, c. 71.

The Canadian Bill of Rights is a law of the first importance in this regard, and I suggest that Parliament should be kept informed as to what steps are being taken to ensure that all departments and agencies of the Government of Canada are complying with this law.

In an important but much-neglected dictum, the Privy Council has stated that

It is the duty of the Crown and of every branch of the Executive to abide by and obey the law. If there is any difficulty in ascertaining it the Courts are open to the Crown to sue, and it is the duty of the Executive in cases of doubt to ascertain the law, in order to obey it, not to disregard it.⁹

I suggest that this is precisely what the Minister of Justice ought to be doing, in view of the lack of judicial interpretation of the Bill of Rights and the increased importance that such interpretation now has in view of the *Drybones* decision.

Recommendation:

I recommend that federal government resources be committed to supporting test cases before the Supreme Court of Canada that will serve to give some specific definition to the rights and liberties set out in the Canadian Bill of Rights. Some areas in which I think test cases are critically needed are:

- A. Indian and Eskimo rights
- B. rights of inmates of federal penitentiaries.
- C. rights of arrested persons to legal counsel and to be informed of their legal rights by arresting authorities and to have those rights respected even though they may not have legal counsel.
- D. the duty of prosecutors, magistrates and judges to obey and apply the Canadian Bill of Rights. There is evidence to indicate that many of these do not feel bound to observe this law.¹⁰
- E. the fundamental environmental rights of man.

I believe that the Canadian Bill of Rights has enormous potential as a tool to control abuse and misuse of power. What has been lacking has been a commitment to the values expressed in the Bill, and I am here suggesting that government has an obligation to lead the way.

In closing, I want to make a teacher's plea for sanity in a time of intellectual turmoil. Once again we are hearing calls for a purge of the schools and universities. The belief seems to be common that students are being radicalized by an irresponsible lot of radical and revolutionary teachers. It would be nice to think that the problem is that simple but it is not. Students are being radicalized by having their eyes opened to the world they live in,

⁹ Eastern Trust Company v. McKenzie, Mann & Co. [1915] A.C. 750 at 759.

¹⁰ As to prosecutors, see Grosman, *The Prosecutor*. As to the others, a day spent in police cells and in a variety of police courts will suffice, along with a reading of the cases in which the Bill of Rights has been argued.

L'article 4 b) de la Loi concernant le ministère de la Justice prévoit que le ministre de la Justice⁹

«Veille à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la Loi.»

La Déclaration canadienne des droits est une loi de la première importance à cet égard et je prétends que le Parlement devrait être informé des mesures qui ont été prises afin de s'assurer que tous les ministères et départements du gouvernement canadien se conforment à cette loi.

Dans une opinion juridique importante mais souvent négligée, le Conseil privé a déclaré ce qui suit:

La Couronne et les différents secteurs de l'exécutif doivent respecter les lois et s'y conformer. En cas de difficultés, la Couronne pourra se pourvoir devant les tribunaux et l'exécutif en cas de doute devra se reporter à la Loi à laquelle il devra se conformer et dont il ne devra pas faire fi.⁹

Je prétends que cela est exactement ce que devrait faire le ministre de la Justice étant donné le manque d'interprétation judiciaire de la Déclaration des droits et l'importance accrue d'une telle interprétation à la suite de la décision dans le cas *Drybones*.

Recommendation

Je recommande que le gouvernement fédéral consacre une certaine partie de son budget à défrayer certaines causes-précédents sur lesquelles statuerait la Cour suprême du Canada et qui permettraient de donner une définition spécifique aux droits et libertés prévus dans la Déclaration canadienne des droits. Certains des domaines où le besoin de causes-précédents se fait sentir sont:

- A. Les droits des Indiens et des Esquimaux.
- B. Les droits des détenus dans les prisons fédérales.
- C. Le droit qu'ont les personnes arrêtées d'obtenir un avocat et d'être informées de leurs droits légaux par les autorités qui les arrêtent; de voir ces droits respectés même s'ils ne peuvent bénéficier des conseils d'un avocat.
- D. Les procureurs, magistrats et juges devraient se conformer à la Déclaration canadienne des droits et appliquer ses dispositions. Il est prouvé que beaucoup d'entre eux ne se sentent pas obligés d'observer cette loi.¹⁰
- E. Les droits fondamentaux de l'homme dans l'écosystème.

Je crois que la Déclaration canadienne des droits est un instrument extrêmement utile en vue d'empêcher l'abus et la mauvaise utilisation du pouvoir. En adoptant le projet de loi on ne s'en est pas tenu aux valeurs définies dans la Déclaration et je prétends personnellement que le gouvernement devrait montrer le chemin en ce domaine.

⁹ Statuts révisés, 1952, c. 71.

⁹ Eastern Trust Company contre C. McKenzie, Mann & Co. (1915) A.C. 750 à 759.

¹⁰ Pour ce qui est des procureurs, se reporter à Grosman, *The Prosecutor*. En ce qui concerne les magistrats et juges, il suffirait de passer un jour dans les cellules des commissariats et de différentes cours de la sûreté ou de lire les cas pour lesquels la Déclaration canadienne des droits a été mise en doute.

and every good teacher is expected to do that for them. Student rebellion will end when students see convincing evidence of a real commitment to change significantly the uglier features of that world. Student ferment will end when students become dead from the neck up, and if that ever happens I will leave the university as a place that is no longer worth working in.

Where is our faith in our fellow men and in our children? Our tradition of freedom has been built on the belief that destructive ideas can ultimately be discredited only by better ideas. We have left the use of force and fear to the bully boys of history. We must not lose our nerve now as we begin to face the consequences of the unacceptable gap between the civilized values declared in the Canadian Bill of Rights and the society we live in. We brought these consequences on ourselves when we first hung framed copies of the Bill of Rights on school-room walls in 1960. If we didn't really mean it, we should never have made it the law of the land.

Students are what make it all worthwhile to me. They are no worse nor better than any other generation of students. But with no more scheduled world wars to fight in they are trying hard to find constructive and meaningful directions for their lives. We must not let them down.

Peace

Appendix

Science Council of Canada. Conference on Forest Resources Research June 23-24, 1969

Natural Resources and the Law

I want to throw out a provocative idea for your consideration. I choose this forum for the purpose as I don't think my idea would have much impact on a gathering of lawyers. Indeed, I already know from experience that the response would be that the idea, however interesting, is not a "legal" idea, and therefore should not take up the collective time of assembled lawyers.

As a constitutional lawyer with a strong interest in natural resources, I am disturbed by the obsessive interest of those constitutional lawyers who dominate current public discussion with traditional legal and political rights and their apparent unawareness of the need for strong protection of what I will call the fundamental environmental rights of man.

The Federal Government's proposed Canadian charter of human rights is modelled very much on the U.S. Bill of Rights, which was enacted at a time (1787) when

J'aimerais en terminant faire un plaidoyer en faveur d'une conception intellectuelle saine à un moment où les esprits sont perturbés. Certains demandent une purge dans les écoles et les universités. On croit généralement que le radicalisme des étudiants est entretenu par un certain nombre d'enseignants radicaux et révolutionnaires. Il serait bon que la question fût aussi simple, mais elle ne l'est pas. Le radicalisme est une conséquence de la prise de conscience par les étudiants du monde qui les entoure; tout enseignant est supposé leur ouvrir les yeux à cet égard. La rébellion des étudiants cessera lorsqu'ils constateront de façon convaincante que les responsables se sont engagés à modifier sensiblement les aspects les plus révoltants du monde. Le ferment révolutionnaire ne lèvera plus, que lorsque les étudiants s'arrêteront de penser, auquel cas j'abandonnerai l'université où il ne sera plus bon de travailler.

Où est donc la confiance que nous faisons à notre prochain et à nos enfants? Nos traditions de liberté se fondent sur la croyance que les idées destructrices ne sont en définitive vaincues que par de meilleures idées. Nous avons abandonné aux tyrans de l'histoire l'apanage de la force et de la peur. Il ne faudrait pas faire montre de faiblesse aujourd'hui où nous affrontons les conséquences de la brèche inacceptable qui sépare les valeurs de civilisation telles qu'elles figurent dans la Déclaration canadienne des droits, de la société où nous vivons. Nous avons appelé sur nous de telles conséquences dès le jour de 1960 où le texte de la Déclaration des droits a été encadré et suspendu dans nos écoles. Si l'on n'y croyait pas fermement, il aurait mieux valu ne pas en faire la loi du pays.

Les étudiants constituent pour moi le seul élément d'importance. Ils ne sont ni meilleurs ni pires que les générations qui les ont précédés. N'ayant plus à envisager la participation à des guerres ils essayent sincèrement de donner un sens constructif à leur vie. Nous ne devons pas trahir leurs espoirs.

Paix.

Appendice

Conseil des Sciences du Canada. Conférence sur la recherche concernant les ressources forestières les 23 et 24 juin 1969.

Les ressources naturelles et la loi

J'ai un sujet stimulant à vous proposer. Si j'ai choisi à cette fin le présent forum, c'est qu'il me semblait que ce sujet n'aurait pas eu beaucoup d'écho dans une réunion d'avocats. On m'aurait rétorqué, comme mon expérience passé le confirme, que le sujet, quoique intéressant par lui-même, ne constituait pas une question «légale» à laquelle une assemblée d'avocats aurait pu consacrer du temps.

En qualité d'avocat des questions constitutionnelles et, intéressé comme je le suis par les ressources naturelles, je suis frappé par l'obsession qui prévaut chez les avocats spécialistes des questions constitutionnelles, qui avancent dans les discussions publiques, toujours les mêmes arguments traditionnels touchant les droits politiques et légaux, et leur ignorance apparente du besoin de protection que réclament ce que j'appellerai les droits fondamentaux de l'homme sur l'environnement.

political oppression was seen as the main threat to human beings. Land and resources appeared inexhaustible and the concept of conservation was unknown. Thus, the document was framed in a legal-political context and has been enforced in courts of law.

This model does not, at least in its traditional form, provide protection for environmental rights, for two basic reasons. First, the threats to those rights are more complex and do not lend themselves to simple legal remedies. Second, the greatest threats to those rights come not from government but from the total collectivity of private rights throughout the community. This does not mean that government too cannot be a contributor, as the current controversy over disposal of nerve gas by the U.S. Army indicates. Nevertheless, a document written from a state—versus—the individual frame of reference, in the 18th century, is simply not adequate to the protection of the fundamental environmental rights of man in the 20th and 21st centuries.

Other constitutional lawyers will acknowledge that this is so and reply that the proposed entrenched Bill of Rights can never serve to protect non-legal rights, that matters such as clean air and water, freedom from excessive noise and generally a balanced and healthy environment, call for legislation and co-ordinated administrative action.

My response to this is that a constitution for the future must at least identify and recognize all the fundamental needs of the community and its members irrespective of whether it formulates them into legal rights to be judicially protected. Our national priorities should be defined by real needs, not just by history, otherwise we will fail to respond adequately to the full range of threats to human survival and freedom. Let me illustrate what I mean. In the United States there has been an obsession among intellectuals, lawyers, and in the general community, with civil liberties as defined by the U.S. Bill of Rights. Libraries are full of writings on such matters as freedom of speech and freedom of religion, and the work of the U.S. Supreme Court has long been dominated by such issues. But the citizen whose right to speak out is so thoroughly protected is now starting to choke on the air he breathes and is often hard-pressed to find clean, green space with water fit to swim in. The accused man whose procedural rights are so well protected by the law is, if convicted, often placed in an environment so destructive of human values as to be subhuman.

I could go on with more examples, but the point is that there is a terrible imbalance of priorities in our public decision processes, and that imbalance, I suggest, is reflection of the way we see ourselves. An entrenched Bill of Rights on the U.S. model is a part of the way we are seeing ourselves more and more, with the aid of constitutional lawyers whose intellectual furniture is oriented to the legal *status quo* and inherently resistant to re-arrangement. I believe that our minds have been shaped for ultimate self-destruction, not intentionally, and that we will continue in that direction until we learn to go beyond tinkering with old intellectual equipment and acquire a frame of reference and intellectual tools adequate to the overwhelming challenges of the future.

La déclaration canadienne des droits proposée par le gouvernement fédéral, «calquée» sur le modèle américain qui a vu le jour à une époque (1787) où l'oppression politique constituait pour l'homme le principal danger. Les terres et les ressources semblaient inépuisables et on ignorait le concept de conservation. La déclaration américaine des droits a donc été rédigée dans un contexte politico-légal donné, et les tribunaux l'ont appliquée.

Dans sa forme tout au moins traditionnelle, ce document ne prévoit aucune protection des droits sur l'environnement, et cela pour les deux motifs suivants. En premier lieu, les menaces qui pèsent sur ces droits sont de nature complexe et ne relèvent pas de simples remèdes légaux. En second lieu, ces menaces ne proviennent pas de gouvernements, mais de l'ensemble des droits privés d'une collectivité. Cela ne veut pas dire que les gouvernements n'y contribuent pas aussi, comme en témoigne la récente controverse au sujet de l'immersion de gaz neurotropes par l'armée américaine. Ils n'en demeurent pas moins, qu'un document fondé sur les relations d'un individu par rapport à l'État dans le cadre du 18^e siècle, n'est plus à même de protéger les droits fondamentaux de l'homme du 20^e et du 21^e siècles sur son environnement.

Certains avocats des questions constitutionnelles admettront qu'il en est ainsi, mais soutiendront que la déclaration des droits qu'on propose ne saurait protéger des droits non-légaux et partant, que des questions comme la pureté de l'air et de l'eau; l'absence de bruit excessif, et en général, un environnement équilibré et sain, ressortissent à une législation appropriée et à une action administrative coordonnée.

Je répondrai qu'une Constitution tournée vers le futur, devrait reconnaître tous les droits fondamentaux de la collectivité et de ses membres, même si elle ne les instituait pas en droits légaux, juridiquement protégés. Il faut définir les priorités nationales en fonction des besoins réels et non de données historiques; à défaut, on ne saurait répondre de façon adéquate aux menaces de toutes sortes qui pèsent sur la survie de l'homme et sa liberté. Laissez-moi illustrer ce que je viens de dire. Aux États-Unis, les intellectuels, les avocats et les collectivités ont été obsédés par les libertés civiques définies par la Déclaration américaine des droits. Les bibliothèques regorgent d'ouvrages sur des sujets, comme la liberté de parole et la liberté de culte, qui ont dominé pendant longtemps les travaux de la Cour suprême des États-Unis. Il arrive cependant que le citoyen dont la liberté de parole est si bien protégée, s'étrangle aujourd'hui par l'air qu'il respire et il lui est souvent difficile de trouver un espace propre et vert qui renferme de l'eau où il lui est possible de se baigner. L'accusé dont les droits procéduraux sont si bien garantis par la loi, est, en cas de condamnation, placé dans un environnement si funeste aux valeurs humaines, qu'il en devient inhumain.

Je pourrai citer d'autres exemples, mais il faut faire ressortir qu'il existe un déséquilibre excessif des priorités dans le processus des décisions d'ordre public; ce déséquilibre réfléchit, à mon avis, l'image que nous nous

Meanwhile we continue to work at cross-purposes with ourselves, with a computer technology amplifying the consequences of the destructive choices along with those of the constructive ones. If we can establish a comprehensive scheme of realistic priorities for man in his social and physical environment, then harness the enormous potential of computer technology to those priorities, I think the accomplishments of the U.S. space programme indicate how much we can achieve.

Since the conference programme indicated that I would be talking about natural resource law, let me relate what I have said to this heading. I am talking about fundamental law as it relates to man in his environment, or what I have suggested might be called the fundamental environmental rights of man. There was a time when the interests we now regard as fundamental legal and political rights were at the mercy of those who held power. We developed theories and machinery to protect those interests at a fundamental level. Today the environment on which we and succeeding generations depend for our very survival is largely at the mercy of those who control and use it. We must develop theories and machinery to meet the obvious and growing threats to this environment, and the protection must be introduced at a fundamental level if we are to have a comprehensive, balanced set of public priorities.

Let me emphasize that I am not projecting a grand scheme of resource use and conservation, but rather I am concerned with the shape of our minds. I believe that the total outcome of all the choices made in an open society from day to day is less a reflection of a grand design than of the common values shared by all the participants, and these are conditioned very much by our fundamental law. That is why I worry about entrenching a bill of rights concerned mainly with political and legal rights, without giving equal priority in our fundamental law to protection of the environment.

I think there are other basic human interests that should be protected by our fundamental law, but the critical condition of many parts of our environment, and the growing pressures on it resulting from rapid growth of population and technology indicate a need for early recognition in our fundamental law of environmental rights.

This is an area of common interest we share, for the scientists must define the basic protection we must guarantee our environment if it is to serve our essential human needs on a continuing basis over succeeding generations, and the lawyers must devise the machinery through which the guarantees can be realized. If the existing legal theory and machinery will not accommo-

faisons de nous-mêmes. Une déclaration spécifique des droits, à l'exemple du modèle américain, fait partie de notre image telle qu'elle ressort sans cesse plus nettement, aidée en cela par les avocats des questions constitutionnelles dont le bagage intellectuel orienté vers le maintien du *statu quo*, est essentiellement réfractaire à toute espèce de changement. Nos esprits ont été, je crois, inconsciemment conditionnés en vue de l'autodestruction; nous poursuivrons cette voie jusqu'au moment où nous pourrions nous défaire des vieilles idées surannées et acquérir un mode de penser et des moyens intellectuels appropriés au défi écrasant de l'avenir.

Nous travaillerons, entretemps, à contre-desseins, à un moment où la technique des ordinateurs multiplie les effets des choix aussi bien destructifs que constructifs que nous faisons. Si nous parvenons à établir une échelle des priorités en ce qui concerne l'environnement social et physique de l'homme et y appliquer le potentiel énorme de la technique des ordinateurs, nous pourrions venir à bout de réalisations importantes, comme en fait foi le programme spatial américain.

Étant donné que le programme de la conférence prévoyait que je vous entretiendrais de la Loi sur les ressources naturelles, laissez-moi faire le rapprochement de ce que j'ai dit, avec l'en-tête du présent exposé. Je parle de la loi fondamentale par rapport à l'homme dans son environnement, ou, comme je l'ai proposé, des droits fondamentaux de l'homme sur son environnement. Il y eut un temps où les droits légaux et politiques fondamentaux étaient à la merci du pouvoir. Nous avons conçu les théories et mis en place les moyens pour protéger l'essence même de ces droits. Aujourd'hui, l'environnement dont nous-mêmes et les générations futures dépendront pour survivre, est aux mains de ceux qui le contrôlent et en font usage. Il nous faut élaborer les thèses et les moyens pour parer aux menaces, sans cesse croissantes, dont l'environnement fait l'objet, et cette protection doit revêtir un caractère fondamental si nous désirons jouir d'une échelle équilibrée, et pour l'ensemble des priorités publiques.

Je tiens à souligner que je ne propose pas ici un programme général de conservation et d'utilisation des ressources; je suis préoccupé plutôt par notre attitude mentale. Je crois que le résultat final des différents choix qui se font, jour après jour, dans une société ouverte, est moins la réflexion d'un plan d'ensemble, que de valeurs communes à tous les participants, qui sont eux-mêmes conditionnés par des lois fondamentales. C'est pourquoi, je suis inquiet du fait qu'une déclaration spécifique des droits se préoccupe uniquement des droits politiques et légaux, sans accorder une priorité légale à la protection de l'environnement.

Je sais qu'il y a d'autres intérêts essentiels pour l'homme, que la constitution doit protéger, mais la situation critique de plusieurs secteurs de l'environnement et la poussée démocratique et technologique rendent nécessaire la reconnaissance constitutionnelle des droits sur l'environnement.

date fundamental law of this kind, then we must be creative. But however we approach this problem I suggest that we must somehow ensure that we establish a priority for these rights that is equal to that of the political and legal rights set out in the proposed Charter of Human Rights. Otherwise the environment will simply lose by default.

J. N. Lyon

Faculty of Law

McGill University

C'est un domaine où nous partageons tous un intérêt commun: les hommes de science détermineront les modalités essentielles de la protection de l'environnement, si ce dernier doit servir d'une façon continue et pour plusieurs générations, aux besoins essentiels de l'homme, tandis que les avocats mettront sur pied les moyens d'appliquer ces garanties. Si les théories légales et les moyens actuels ne sont pas compatibles avec une loi fondamentale de cette nature, il nous faudra faire preuve d'ingéniosité. Quel que soit le moyen d'aborder la question, il me paraît essentiel d'établir un ordre de priorité pour les droits sur l'environnement, équivalent à celui qu'on reconnaît aux droits politiques et légaux exposés dans la Déclaration des droits. Sinon, la cause de l'environnement sera simplement perdue par défaut.

J. N. Lyon,

Faculté de droit,

Université McGill.

17

Document
Publication

Issue No. 17

Tuesday, December 1, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 17

Le mardi 1^{er} décembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution of Canada

Constitution du Canada

WITNESSES:
(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:
(Voir les procès-verbaux)



**Third Session
Twenty-eighth Parliament, 1970**

**Troisième session de la
vingt-huitième législature, 1970**

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:
and Senators

Cameron
Fergusson
Forsey

Giguère
Haig
Langlois

Representing the House of Commons:
and Messrs.

Alexander
Allmand
Asselin
Breau
Brewin
Dinsdale
Fairweather

Fortin
Gibson
Hogarth
Lachance
Marceau
McNulty

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:
et les sénateurs

Molgat
Quart
Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:
et Messieurs

McQuaid
Nielsen
Osler
Prud'homme
Rowland
Whelan—(20).

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65 (4) (b)

Mr. Prud'homme replaced Mr. Rock on
November 30, 1970.

Mr. Nielsen replaced Mr. Woolliams on
December 1, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) b) du Règlement

M. Prud'homme remplace M. Rock
le 30 novembre 1970.

M. Neilsen remplace M. Woolliams
le 1^{er} décembre 1970.

Published under the authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

En vente au siège d'Information Canada, Ottawa, Canada

[Texte]

ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate

Thursday, November 26, 1970

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*) moved, seconded by the Honourable Senator McDonald:

That the names of the Honourable Senators Haig and Quart be substituted for those of the Honourable Senators Flynn and Grosart on the list of Senators serving on the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ATTEST:

[Interprétation]

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extrait des *Procès-verbaux* du Sénat.

Le Jeudi 26 novembre 1970

Avec la permission du Sénat

L'honorable Sénateur Macdonald (*Cap-Breton*) propose, appuyé par l'honorable sénateur McDonald,

Que les noms des honorables sénateurs Haig et Quart soient substitués à ceux des honorables sénateurs Flynn et Grosart sur la liste des sénateurs faisant partie du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution du Canada; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes en conséquence.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ:

Le greffier du sénat,
ROBERT FORTIER,
Clerk of the Senate.

[Text]

MINUTES OF PROCEEDINGS
(21)

Tuesday, December 1, 1970.

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 4:06 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Fergusson, Forsey, Lamontagne, Quart. —(4)

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Nielsen, Osler, Prud'homme, Rowland, Whelan. —(14).

Witness: Professor Frank Scott, from the French Canada Studies Programme, McGill University, Montreal, Quebec.

The Joint Chairman, Mr. MacGuigan raised a question of privilege about a statement made by a Member of Parliament in the House of Commons regarding the visit of the Committee to Halifax on October 19, 1970.

Mr. MacGuigan having made his explanatory statement in defence of his question of privilege, proceeded to introduce and welcome the witness.

Professor Scott made a statement.

Before questioning the witness, on motion of Mr. Gibson, it was *Agreed*,—That the Minutes of Proceedings and Evidence of the meeting of the Joint Committee held on November 24, 1970 where Professor R. M. Burns was a witness be made part of the official record.

On motion of Mr. Breau, it was

Agreed,—That the Joint Chairmen be authorized to have printed:
(1) Posters to advertize public hearings of the Committee, and

(2) Calling cards for the use of the Committee's Executive Assistant, Mr. Richard G. Gervais.

The questioning of the witness began. Upon conclusion of the question period, Professor Scott was thanked by the Joint Chairman.

At 6:19 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[Interpretation]

PROCÈS-VERBAL
(21)

Le mardi 1^{er} décembre 1970.

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 4:06 p.m. Le co-président, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{mes} Fergusson et Quart et MM. Forsey et Lamontagne. —(4)

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Breau, Brewin, Dinsdale, Gibson, Lachance, MacGuigan, Marceau, McQuaid, Nielsen, Osler, Prud'homme, Rowland, Whelan. —(14).

Témoin: Le professeur Frank Scott, du programme d'études canadiennes-françaises, Université McGill, Montréal (Québec).

Le coprésident, M. MacGuigan, soulève une question de privilège au sujet d'une déclaration faite par un député à la Chambre des communes concernant la visite du Comité à Halifax le 19 octobre 1970.

Ayant fourni des explications en réponse à sa question de privilège, M. MacGuigan présente le témoin et lui souhaite la bienvenue.

Le professeur Scott fait une déclaration.

Avant de questionner le témoin, M. Gibson propose, et il est *Convenu*,—Que les procès-verbaux et témoignages de la séance du Comité mixte tenue le 24 novembre 1970, alors que le professeur R.M. Burns était témoin, fassent partie des dossiers officiels.

M. Breau propose et il est

Convenu,—Que les coprésidents soient autorisés à faire imprimer:
(1) Des affiches dans le but d'annoncer les séances publiques du Comité, et

(2) Des cartes d'invitation pour le directeur exécutif du Comité, M. Richard G. Gervais.

Le témoin répond aux questions des membres. La période de questions terminée, le co-président remercie le professeur Scott.

A 6 h 19 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Patrick J. Savoie
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, December 1, 1970.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Before we call on today's speaker, I would like to raise a question of privilege, and I would like to ask my Joint Chairman to take over the Chair while I raise this question of privilege.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): I will see if I should take it as under advisement on that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I just discovered last evening that on October 30 in a debate in the House of Commons, which was reported in *Hansard* on pages 759, and 760, Mr. McCutcheon from Lambton-Kent made certain statements about our meeting in Halifax which are very far from what actually happened at that meeting, and I would just like to make a brief statement to correct the record.

It was suggested that we had only seven persons at the hearings in Halifax, and that only two briefs were presented by two junior students at a college. As all of the Committee members who were there will know, at the afternoon meeting for which we arrived three hours late, it is true there was only a comparatively small audience of some seven to ten persons, and three briefs were presented, none of which were by students. One was by the Mayor of Halifax, one was by Professor Sommerville at Dalhousie, and one was by Professor Duff of the Nova Scotia College of Art and Design.

That evening before a crowd of some 35 to 40 persons we heard seven additional witnesses, and I would just like to put this on the record so that this blot on perhaps our record and on that of the City of Halifax would be corrected in the official records. I informed Mr. McCutcheon this afternoon that I would be making a statement and I invited him to come if he had any further comment to make, but he said he had no further comment to make, and that he was relying on information which he had received at that time, and which he is willing to take my word for it is erroneous.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Since this statement was made in the other place, I am not too sure if it is a proper point of privilege for this Joint Committee here, but since the point has been made now, I suppose that we should accept it.

Mr. Lachance: The record speaks for itself.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, in fairness to Mr. McCutcheon, I think it should be made obvious that he was only speaking from information that he apparently gleaned from the press.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. McQuaid: I think it is pretty generally agreed that at that afternoon meeting in Halifax we did not have, unfortunately, a very good attendance of either participants or observers, but...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Which will show him I suppose in the future that he should not read the press too often.

TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*Le mardi 1^{er} décembre 1970*[Interprétation]*

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant de donner la parole à notre conférencier aujourd'hui, je voudrais soulever une question de privilège. Je demande donc à mon collègue de présider la séance tandis que je soulève ma question de privilège.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Je verrai si je dois le faire.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'ai découvert hier soir que le 30 octobre, au cours d'un débat à la Chambre des communes consigné aux pages 759 et 760 du *Hansard*, M. McCutcheon (Lambton-Kent) a fait des déclarations au sujet de notre réunion à Halifax qui ne concordaient pas avec ce qui s'est passé. Je veux simplement faire une brève déclaration afin de rectifier le compte rendu.

On a laissé entendre que nous n'avons eu que sept personnes à nos séances, à Halifax et que seulement deux mémoires ont été présentés par des étudiants. Comme tous les membres du Comité qui y étaient le savent, à la réunion de l'après-midi pour laquelle nous étions d'ailleurs trois heures en retard, il n'y avait que de 7 à 10 personnes, trois mémoires ont cependant été présentés, et aucun par des étudiants. Un mémoire a été présenté par le maire de Halifax, un autre, par M. Sommerville et le dernier, par M. Duff du Nova Scotia College of Art and Design.

Au cours de la soirée, nous avions de 35 à 40 personnes à la réunion et sept témoins ont été entendus. Je veux simplement que ce soit consigné afin de rétablir officiellement les faits pour notre Comité et la ville de Halifax. J'ai informé M. McCutcheon de mon intention cet après-midi et l'ai invité à élaborer au besoin, mais il a dit qu'il n'avait pas d'autres remarques, qu'il s'était fondé sur les renseignements qu'il avait et qu'il était disposé à considérer ces renseignements comme erronés sur la foi de mes explications.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Comme ces déclarations ont été faites ailleurs, je ne sais pas s'il convient de soulever cette question de privilège ici, mais puisque vous l'avez fait, nous allons accepter votre rectification.

M. Lachance: Le procès-verbal est clair.

M. McQuaid: Pour rendre justice à M. McCutcheon, précisons qu'il se fiait aux journaux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. McQuaid: Il faut bien admettre que très peu de personnes assistaient à la réunion l'après-midi. Il y avait très peu de participants ou d'observateurs.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Il comprendra qu'il ne doit pas se fier aux journaux.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I suppose when we arrive three hours late for a meeting, we cannot expect to have much of an audience left.

If I may go on with the business at hand, I would turn to the present task of introducing our witness, Professor Frank Scott. It would be a superfluity to introduce Professor Scott to an audience such as this, and I just want to make two statements. One is that I understand that in 1935 Professor Scott was a witness before a Committee of the House of Commons which had a mandate somewhat similar to our own, although somewhat less embracing, and now 35 years later he is still actively engaged in the same field with the accumulation of a great many more years of wisdom to add to the testimony of his earlier years.

The other thing I would say is that when he recently received an honorary degree at the University of Windsor, one of the many that he has received—and this was given on the occasion of the opening of the new law school there—I thought that the Dean in reading the citation had a rather happy phrase. He began the citation by saying that although he had been borne into impeccable surroundings, Professor Scott had been a rebel without a pause during his subsequent life, and with these two comments, I would like to call on Professor Scott to address us.

Professor Frank Scott (Department of French Canada Studies, McGill University): Thank you, Mr. Chairman.

Every time I come to another formal meeting to discuss the Canadian Constitution, I do so with mingled feelings of hope and pessimism. As you have pointed out, I made my first presentation about the Canadian Constitution to a Committee of the House of Commons in 1935. I then took part in the federal-provincial constitutional conferences in 1950, at which you may remember we sorted out the provisions of the BNA Act into six categories, matters affecting the federal government only, provinces only, common matters, and so forth, but we got no further on that try.

• 1610

I then took part in the discussions in 1959 and 1960 where we made little more specific progress because there emerged from those discussions the Favreau-Fulton formula, which got very close to being accepted as an amendment to the constitution to provide us with a method of repatriation, as it was called, of the BNA Act and procedure for future amendments. However, that failed. Now, here it is 1970 and I find myself in the same kind of position. I intend to live another ten years, Mr. Chairman, and I have no doubt I may be back again on that occasion.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope that these problems at least will be settled by that time.

Professor Scott: But it all goes to show, of course, that there is never an end to the evolution of a constitution, because it is not the kind of document that you can draw up once and for all and have it fixed and permanent. It must combine rigidities with flexibilities, and the dynamism of the modern society just cannot be constrained for long in a particular set of words.

I would like to open what I have to say with some comments on this flexibility that we possess. Since 1940 we have had six formal

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Avec trois heures de retard, on ne peut s'attendre à un auditoire considérable.

Passons à l'ordre du jour. J'ai le plaisir de vous présenter le témoin, M. Frank Scott. Il est inutile de vous présenter M. Scott. Je veux apporter deux précisions d'abord. Je crois savoir qu'en 1935, M. Scott était témoin devant un Comité de la Chambre des communes qui avait un mandat semblable au nôtre, mais moins global. Trente-cinq ans plus tard, il s'occupe toujours de cette question et il a encore plus de connaissances.

Lorsqu'il a reçu récemment un diplôme honorifique à l'université de Windsor, un parmi tant d'autres, celui-là lui était remis à l'occasion de l'ouverture de la faculté de droit, le recteur a eu un mot heureux. Il a dit que même si M. Scott était né dans un milieu irréprochable, il avait toujours été un rebelle. Sur ce, j'invite M. Scott à nous adresser la parole.

M. Frank Scott (Département des études sur le Canada français, Université McGill): Merci, monsieur le président.

Chaque fois que je viens à une réunion officielle pour discuter de la constitution canadienne, je le fais avec des sentiments à la fois d'espoir et de pessimisme. Comme vous l'avez signalé j'ai présenté mes premiers mémoires à la Chambre des communes en 1935. J'ai ensuite participé aux conférences fédérales-provinciales de 1950 auxquelles nous avons réparti les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en six catégories, les questions relevant du gouvernement fédéral, celles qui relèvent des provinces, les questions communes, etc., mais c'est tout ce que nous avons accompli.

Et ensuite, j'ai participé aux délibérations de 1959 et de 1960 où nous avons fait quelques progrès de plus, car la formule Fulton-Favreau a résulté de cette délibération qui a été presque acceptée comme amendement à la Constitution, en vue de nous permettre d'avoir une méthode de rapatriement de la Constitution. Comme rapatriement de l'AANB, il s'agissait également d'adopter une méthode pour les amendements subséquents. Mais, tous ces efforts furent vains. Et maintenant, nous sommes en 1970, et je me retrouve dans la même position. Je compte vivre encore dix ans, monsieur le président. Il n'y a pas de doute que je serai de retour d'ici là.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que ces problèmes seront réglés à ce moment-là.

M. Scott: En tout cas ceci indique qu'il n'y a jamais de fin à l'évolution d'une constitution; ce n'est pas un document qui est définitif, une fois pour toutes, et qui devient permanent. Je pense qu'il doit y avoir une certaine rigidité, une certaine souplesse, à la fois, et le dynamisme de notre société moderne ne peut pas justement être enfermé pendant longtemps dans un cadre constitutionnel.

Maintenant je voudrais faire quelques commentaires liminaires sur la souplesse que nous avons dans cette Constitution. Depuis

[Texte]

amendments to the BNA Act. By "formal" I mean six amendments that could not be made inside Canada and which had to be made by the process of invoking that ultimate source of our sovereignty which still resides in the United Kingdom Parliament and is turned on, as it were, at the Canadian request by the process of the joint address. In 1940 we put unemployment insurance into the federal powers. That was a very big addition to the legislative jurisdiction of the federal parliament because it carried with it the idea of manpower planning so as to avoid the unemployment.

Of course, in 1949, we brought Newfoundland into confederation, with the aid of United Kingdom Statutes, and added another province. You will remember it came in under very special conditions, very lengthy conditions that are part of the constitution. So in this sense it has its own particular kind of special status. These provisions do not touch the legislative powers particularly, nevertheless there is a slightly different relationship between that Province and the federal Parliament and Government than other provinces possess.

In that same year the Federal Government obtained the power to amend the constitution of Canada by the addition of the new sub-head to Section 91, with the exception of the five matters therein set out, and this unquestionably gave additional authority to the federal Government. In a sense, it was a transfer of authority previously in the hands of the United Kingdom to the Parliament of Canada.

In 1951, only two years later, we added Section 94(a) to the constitution, dealing with old age pensions. Once again this increased, or at least clarified, federal jurisdiction in this important area of social security.

In 1960 we had to amend the BNA Act by a formal amendment to reduce the tenure of judges from life tenure to a period of up to 75 years. Then in 1964 there was another amendment to Section 94(a) adding supplementary benefits to the old age pensions, again giving a further authority to the federal Parliament in the area of social security.

•1615

These are all formal amendments involving the process of invoking the sovereignty of the United Kingdom Parliament. All these were made despite the very strong convention that you do not amend the BNA Act in any matter affecting the provinces without unanimous provincial consent. This is sometimes called the compact theory.

In my view, speaking now as teacher of constitutional law, this has always been convention and not law. That is to say, it has always been my view—others share it though it is not by any means an unanimous opinion among constitutionalists—that if a joint address is adopted by the federal Parliament and submitted to the United Kingdom Parliament in Westminster it has no choice but to enact the amendment to our constitution which we have requested, and it would be quite improper for that Parliament to ask whether we had obtained the prior consent of any or all the provinces.

I do not think the United Kingdom Parliament would venture to enter into the domestic difficulties within Canada that would be implied in such an inquiry. We have had two occasions, of course, in

[Interprétation]

1940, nous avons eu six amendements officiels à l'AANB. Par «officiels», je veux dire six amendements qui ne peuvent pas être faits au Canada et qui doivent être faits en nous adressant au Parlement du Royaume-Uni et, à la demande du Canada, nous avons présenté une adresse conjointe. Donc en 1940, il s'agissait d'un amendement pour la Loi sur l'assurance-chômage. Il s'agissait d'ajouter ici une compétence considérable au gouvernement fédéral, car il s'agissait de la planification de la main-d'œuvre afin d'éviter justement le chômage.

En 1949 bien sûr, Terre-Neuve s'est unie au Canada et là nous avons donc eu une nouvelle province, et vous vous souviendrez que cette province s'est jointe au Canada à la suite d'une condition assez complexe. Donc, en ce sens, il s'agit d'un statut particulier. Ceci ne touche pas au pouvoir législatif en particulier mais établit des rapports différents entre cette province et le gouvernement fédéral. Par rapport au type de relation du gouvernement avec les autres provinces.

Au cours de cette même année, le fédéral a également demandé le pouvoir de modifier la Constitution du Canada en ajoutant un nouveau paragraphe à l'article 91, à l'exception des cinq questions précisées et sans l'ombre d'un doute, cela a donné des pouvoirs additionnels au gouvernement fédéral. Il s'agissait en quelque sorte de transférer au Parlement du Canada une souveraineté qui appartenait auparavant au Royaume-Uni.

En 1951, deux ans plus tard, nous avons eu l'article 94 a) concernant les pensions de vieillesse. Une fois de plus, ceci augmentait si on veut la compétence fédérale dans ce domaine important de la sécurité sociale.

En 1960, il a fallu modifier l'AANB par un amendement officiel qui réduisait le mandat des juges. On précisait que les juges pouvaient siéger jusqu'à 75 ans, au lieu d'un mandat à vie. Et en 1964, il y a eu un autre amendement, 94 a) qui ajoutait des prestations supplémentaires aux pensionnés de la vieillesse et qui donnait une fois de plus des pouvoirs complémentaires au fédéral dans le domaine de la sécurité sociale.

Il s'agit d'amendements officiels qui mettent en cause la souveraineté du Royaume-Uni pour apporter ces modifications. Donc, malgré la conviction très ferme de ne pas modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique touchant les provinces sans le consentement unanime des provinces, ceci s'appelle la théorie des contacts.

Ceci, à mon avis, et je parle ici à titre de professeur de droit constitutionnel, a toujours fait partie des conceptions plutôt que du droit, c'est-à-dire que j'ai toujours prétendu, ce n'est pas d'ailleurs une opinion unanime, chez les constitutionnalistes, en tout cas, j'ai toujours été d'avis que si une adresse conjointe était adoptée par le Parlement fédéral et soumise au Parlement de Westminster au Royaume-Uni, eh! bien il n'a qu'à promulguer l'amendement à la Constitution que nous avons demandé. Et il serait tout à fait peu approprié pour ce Parlement de demander si nous avons obtenu le consentement préalable de quelle que province que ce soit ou de toutes les provinces.

Je ne pense pas que le Royaume-Uni, que le Parlement anglais voudrait entrer dans des problèmes intérieurs du Canada qui seraient impliqués dans une telle demande. Et à deux reprises dans l'histoire

[Text]

the history of the British Empire and Commonwealth since our Confederation where one province or one member has sought to have it changed. As you will remember, immediately after Confederation Nova Scotia desperately sought to opt out and sent a delegation to London in 1868 with a request that they be taken out. This request was refused. The State of Western Australia made a similar request in 1936 and was equally refused.

The convention that only Ottawa speaks to Westminster directly is so strongly established that I think it cannot be questioned now. I do not mean, in opening up this idea, to suggest that I do not believe the consent of provinces to be necessary for the most important amendments to the BNA Act. I am going to suggest, however, there may be some amendments which might conceivably be legitimately made because they only affected one province, with the federal government's consent and through the joint address, without the necessity of all the other provinces concurring. In other words, there might have to be a sort of nuance in the compact theory where you could get something done for one province that it might need.

I am thinking of a hypothetical case, or perhaps it is not so hypothetical. Suppose there is a reorganization taking place or about to take place in the school system on the Island of Montreal to try to get away from the rigidities of the confessional division of schools towards a division on more linguistic lines.

• 1620

Suppose—because this is not yet a fact—that an agreement were made between the Quebec government and the two principal school systems on the island to make such a change and it was found that Section 93 of the B.N.A. Act as dated now stood in the way, it is conceivable to me that a request for an amendment to that section applicable only to Quebec could legitimately be passed through the operation of the joint address in Ottawa and put into effect even though conceivably a single province or one or two provinces might for some reason object.

I think the compact theory evolved at a time when it was certainly particularly strongly supported by Quebec, although not exclusively, when Quebec feared there might be a ganging up of the other provinces and by a majority they might amend the B.N.A. Act in such a way as to deprive Quebec of its guaranteed rights. I think a good deal of that feeling has disappeared now and we may be looking more to the flexibilities of the constitution than to the rigidities.

Now we have many other forms of flexibility which we see in operation all the time. I do not need to dwell upon these because I see from your previous proceedings you had them discussed considerably. One is spending power and the way it can be used by agreement of provinces to achieve objects perhaps exclusively within provincial jurisdiction but impossible of nationwide fulfilment without federal aid. Medicare might be such an example. One thinks of the tremendous development that has been possible through the operations of Central Mortgage and Housing with federal spending. I suspect that when we go, if we even do, into a really serious attempt to control pollution we are going to have to use the spending power. It creates a kind of practical concurrency—you can achieve results in areas where one of the governments cannot legislate. For that reason

[Interpretation]

de l'Empire britannique, et du Commonwealth, depuis le début de notre Confédération, ou une province ou un membre a cherché à faire apporter une modification. On se rappelle par exemple, de la Nouvelle-Écosse, tout de suite après son entrée dans la Confédération avait cherché désespérément à sortir de la Confédération, et avait envoyé une délégation en 1868 en Grande-Bretagne pour demander de se retirer de la Confédération. Ceci avait été refusé. Je pense qu'en Australie, en 1936, la même chose s'était présentée et il y a eu refus également.

Donc, la convention que seul Ottawa traite directement avec Westminster est un précédent si bien établi que je ne crois pas que l'on puisse soulever la question maintenant. En proposant cette idée je ne veux pas laisser entendre par là que le consentement des provinces ne serait pas nécessaire pour les amendements les plus importants de l'A.A.N.B. Je voudrais dire qu'il y aurait certains amendements qui pourraient, on peut le concevoir, être présentés légitimement car ça ne toucherait qu'une province. Et ceci se ferait avec le consentement du gouvernement fédéral. On le ferait par l'entremise d'une adresse conjointe sans que toutes les autres provinces signent ou soient d'accord. Il y aurait une nuance en quelque sorte dans cette théorie des contacts, lorsqu'il s'agit de faire quelque chose pour une seule province.

Songeons à une hypothèse par exemple, qui n'est peut-être pas si hypothétique. S'il y avait une réorganisation, par exemple, du système d'éducation à Montréal pour chercher à se départir du système confessionnel afin d'arriver à un système d'éducation organisé en fonction des langues.

Ce n'est pas encore un fait mais en supposant qu'une entente soit faite entre le gouvernement du Québec et les deux principales commissions scolaires de l'Île de Montréal pour arriver à ce changement et que, l'article 93 de l'A.A.N.B. ainsi rédigé à ce moment là fait encore obstacle, il est alors concevable qu'une demande de modification à cet article qui s'appliquerait seulement au Québec, pourrait être demandé au moyen d'une adresse conjointe à Ottawa et être mise en vigueur même si une seule province, une ou deux provinces s'y opposaient pour quelque raison que ce soit.

Je pense que cette théorie compacte a évolué à un moment où elle a été particulièrement appuyée par le Québec, mais non pas exclusivement lorsque le Québec craignait une alliance possible des autres provinces. Par une décision majoritaire, ces dernières pourraient modifier l'A.A.N.B. de telle façon qu'elles priveraient le Québec de ses droits garantis. Je crois que cette crainte a maintenant disparu en grande partie et nous pouvons nous attacher plus à la flexibilité de la Constitution plutôt qu'à la rigidité.

Nous avons maintenant d'autres formes de flexibilité dont nous voyons tout le temps le fonctionnement. Je n'ai pas à m'entendre longuement là-dessus car je constate que d'après vos délibérations précédentes, vous avez discuté longuement des pouvoirs de dépenser, de la façon d'utiliser ces pouvoirs par les provinces en vue de réaliser des objectifs qui relèvent exclusivement de la compétence provinciale mais qui ne pourraient pas permettre une réalisation au plan national sans la participation fédérale. Songeons par exemple à l'assurance-maladie. On peut songer au développement considérable qui a été rendu possible par l'activité de la Société centrale d'hypothèque et de logement et où les dépenses fédérales sont considérables. Je pense que quand on cherchera sérieusement à

[Texte]

I hope this Committee will not recommend giving up the spending power. That it might be used in the future with some agreed general rules, I would think is quite reasonable. As you know, the federal government already has suggested that if any of the provinces chooses to opt out of the use of the spending power it should not be financially penalized thereby. We also have of course in the Act what I call the official concurrencies—agriculture, immigration and old age pensions. It is a great pity that the interpretation of the courts of the word “agriculture” has cut it down to such a small compass that things like the federal laws on margarine, designed to maintain a dairy herd in Canada, could not be considered a law relating to agriculture. It is apt, that some of the western provinces laws dealing with debt adjustment to protect the farmers in case of crop failures and so forth, could not be considered laws relating to agriculture in the view of the courts.

I think perhaps one of the worst decisions of the courts, not specifically on agriculture, was the decision in respect of the Natural Products Marketing Act that had been enacted under Mr. Bennett's regime. It was an act which every single province in Canada wanted, and wanted to the point where they had passed provincial legislation to support. It was thrown out by both the Supreme Court and the Privy Council. So now you have the butter and egg war because we have not any proper federal jurisdiction on marketing.

I have been a strong critic of the decisions of the Privy Council in the past. I shall never forget the day I read those decisions on the Bennett New Deal legislation, when I felt that Canada federalism had received a blow from which it might hardly recover. I am still of the opinion that it should not be found to be a viable form of federalism. A lot of the blame will go to that particular set of decisions.

So I am in favour of concurrency and would like to see added to the existing official concurrent powers at least two others: marketing of natural products, not just agriculture, and price control. Sooner or later we may have to use some form of price control, and there is a very, very gray area in the constitution at that point right now.

Now if these are concurrent powers I would want the paramountcy to be federal.

• 1625

It is possible to have concurrency with the paramountcy provincial but I think in these areas it would have to be federal.

I do not go along with Judge O'Hearn's proposal for a kind of over-all concurrency breaking down the exclusiveness of the present Constitution for a very large degree. First of all, I think it is too great a change to make in the existing Constitution. I do not believe, Mr. Chairman, that any vast revision is going to get anywhere in Canada. Anything approaching a *tabula rasa* is doomed to failure and should fail. I am a firm believer in Burke's idea that any constitutional change should be in the style of the original building.

[Interprétation]

mettre en échec la pollution, il faudra utiliser les pouvoirs de dépenser. Ceci crée un problème de parallélisme des pouvoirs. On peut atteindre un résultat là où un des gouvernements ne peut légiférer. Pour cette raison, j'espère que le Comité ne recommandera pas de se départir du pouvoir de dépenser. Mais, à l'avenir, il faudra en arriver à des règles générales sur lesquelles on s'entendra et il est tout à fait raisonnable de penser et le gouvernement fédéral a déjà proposé que si les provinces veulent choisir de se retirer de certains programmes, en matière de dépense, eh bien! cette province ne devrait pas en être pénalisée pour autant. Il y a l'agriculture, l'immigration et les pensions de vieillesse, que j'appellerais les parallélismes officiels, qui entrent dans ce cas. C'est vraiment dommage que l'interprétation donnée par les tribunaux du mot «agriculture» l'ait réduite à une limite si étroite. Par exemple la loi fédérale sur la margarine pour maintenir des troupeaux de vaches laitières au Canada ne pourrait pas être considérée comme une loi ayant trait à l'agriculture. C'est dommage que certaines lois des provinces de l'Ouest qui concernent le règlement des dettes afin de protéger les agriculteurs dans le cas des pertes de récoltes, et ainsi de suite, ne soient pas considérées de l'avis des tribunaux comme des lois relatives à l'agriculture.

Et l'une des pires décisions des tribunaux, non pas spécialement dans le cas de l'agriculture, mais au sujet de la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels qui était entrée en vigueur à l'époque du régime de M. Bennett. C'était une loi que toutes les provinces voulaient et voulaient à un tel point qu'elles ont passé des lois provinciales pour l'appuyer. Cette loi a été renversée par la Cour suprême et le conseil privé. Ainsi, il y a maintenant la guerre des oeufs et du beurre parce que nous n'avons pas de loi fédérale appropriée concernant la juridiction et la commercialisation.

J'ai fortement critiqué ces décisions du Conseil privé dans le passé. Je n'oublierai jamais le jour où j'ai lu les décisions concernant la loi adoptée à l'époque de Bennett. J'ai pensé à ce moment que le fédéralisme canadien avait reçu un coup dont il ne se remettrait peut-être jamais. Je suis toujours d'avis qu'on ne devrait pas y songer comme à une forme viable de fédéralisme. On peut blâmer encore en partie cet ensemble particulier de décisions.

Alors, je suis en faveur de la double compétence. J'aimerais aussi voir à ce qu'on ajoute aux pouvoirs de l'autorité officielle au moins deux autres compétences: la commercialisation des produits naturels, non pas seulement des produits agricoles mais aussi le contrôle des prix. Tôt ou tard, il faudra peut-être exercer une certaine forme de contrôle sur les prix et il y a une zone vague à ce sujet dans la constitution à l'heure actuelle.

S'il s'agit de pouvoirs parallèles je voudrais que le fédéral prédomine.

Il est possible d'avoir une entente où la priorité serait provinciale, mais je crois que dans ces domaines la priorité devrait être donnée au fédéral.

Je n'accepte pas la proposition du juge O'Hearn concernant le partage de la compétence basant dans une très large mesure l'exclusivité de la présente constitution. D'abord, je crois que c'est un changement trop grand apporté à notre Constitution. Je ne pense pas monsieur le président qu'une vaste révision nous mène où que ce soit. Toute formule se rapprochant de la table rase se soldera par un échec. Je crois fermement à l'idée énoncée par Burke selon laquelle

[Text]

That does not mean you cannot make quite important changes but it does mean that you maintain a kind of continuity which is particularly important in the wording of the sections of the Constitution so that you do not disturb agreed definitions where they are operating reasonably well. You could put alternative words in and then no one would know exactly whether the old law applied or whether it did not and you would cause more confusion and unclarification.

Delegation, of course, is an important form of co-operation and flexibility in a constitution. You have had considerable discussion about that. I am entirely in favour of a system of delegation. It is provided for in the Fulton-Favreau formula although in a rather rigid way I think. I would like to see the delegation permitted as between legislatures as was intended in the Nova Scotian legislation struck down by our Supreme Court. We have this sort of hybrid delegation now that the legislators can delegate to subordinate bodies created by the other level of government but I do not think that is adequate and I would rather see the delegated power permitted at the legislative level.

There is, of course, Section 94, of the BNA Act and we must not forget this, allowing the common law provinces to delegate matters falling within property and civil rights to the federal parliament.

If it should ever become necessary for the provinces other than Quebec to enter into a more unified relationship, a more centralized system, and I can quite imagine situations where that might be necessary, anything like the independence of Quebec would immediately confront us with the issue, I say that there is in the BNA Act right now that power. That delegation, however, is a one-way street.

Once the province has handed over the matter to the federal parliament it does not get it back again as I read Section 94. Of course, for that reason probably it has never been used. However, it showed two things about the Constitution. First, that it was not to be a method of coercing Quebec, and secondly, for the good reason that property and civil rights in Quebec is civil law and not common law and for the other cultural reasons as well. It showed also that the Fathers of Confederation or at least the influential ones thought that the evolution of Canada would be towards a more unified and not towards a more decentralized system of government. There is another form of flexibility rather technical, the aspects. Dr. Lederman talked about that. I do not think I need to go into it any further. This has been evolved by the courts. It does permit a little bit of flexibility.

Mr. Chairman, the thrust of my argument so far is we must not lose sight in the present Constitution of those elements in it that are quite flexible and which enable us to adapt to changing pressures and needs perhaps more sometimes than we think it possible when we talk about the exclusiveness of the powers of the federal and provincial governments and the difficulties of amending the Constitution.

• 1630

We would not have got along even as well as we have if there had not been this element of flexibility. But I do not agree, with all

[Interpretation]

tout changement constitutionnel doit être dans le style de l'original. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut apporter de changements importants, mais qu'on maintient une certaine continuité qui est particulièrement importante dans le libellé de certains articles de la Constitution afin de ne pas changer les définitions établies lorsqu'elles donnent d'assez bons résultats. Il serait possible d'avoir des choix dans les définitions mais alors on ne saurait plus si l'ancienne loi s'appliquait ou non et cela créerait encore plus de confusion que d'éclaircissement.

La délégation des pouvoirs est une forme importante de coopération et de souplesse dans la Constitution. Cela a été beaucoup discuté. Je suis tout à fait en faveur de la délégation des pouvoirs. Cela est prévu dans la formule Fulton-Favreau mais d'une façon assez rigide toutefois. J'aimerais que cette délégation de pouvoirs soit permise entre les différentes assemblées législatives comme cela avait été prévu dans la loi de Nouvelle-Écosse qui avait été rejetée par la Cour suprême. A l'heure actuelle, il y a une délégation de pouvoirs assez hybride lorsqu'il s'agit d'organismes créés par d'autres niveaux de gouvernement mais je ne pense pas que cela soit suffisant et je crois que cette délégation devrait se faire au niveau législatif.

Naturellement, il ne faut pas oublier qu'à l'article 94 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les provinces de *Common Law* peuvent déléguer des questions de propriété et de droit commun au Parlement fédéral.

Si jamais d'autres provinces que le Québec jugeaient nécessaires d'avoir des rapports plus unifiés et un système plus centralisé et j'imagine certains cas où cela serait nécessaire, par exemple celui où l'indépendance du Québec nous amènerait à cette situation, dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce pouvoir existe à l'heure actuelle. Cette délégation de pouvoir, toutefois, est une voie à sens unique.

Quand une province remet au fédéral certains domaines, elle ne peut les reprendre en main selon la section 94. C'est peut-être pour cette raison qu'on ne s'en est jamais servi. Toutefois, cela met en lumière deux choses dans la Constitution. Premièrement, que cet article n'avait pas été pensé comme une méthode de coercition vis-à-vis du Québec et deuxièmement que les droits civils au Québec relèvent du droit civil et non pas du droit commun et cela existe aussi pour d'autres raisons culturelles. Cela indique en outre que les Pères de la Confédération, du moins ceux qui ont exercé une certaine influence, ont pensé que le Canada évoluerait vers un système plus unifié de gouvernement et non pas vers un système décentralisé. Il y a également une autre forme de souplesse qui peut exister. Le Dr Lederman en a parlé. Il n'est pas nécessaire que j'en parle plus longuement. Les tribunaux en ont aussi parlé. Cela permet un peu de souplesse.

Maintenant, monsieur le président, voici le cœur de ma thèse. Il ne faut pas perdre de vue certains éléments de la Constitution actuelle qui sont assez souples et qui nous permettent de nous adapter aux changements et aux besoins nouveaux plus qu'on aurait pu le juger possible surtout lorsqu'on parle de l'exclusivité des pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux et des difficultés à modifier la Constitution.

Nous ne serions pas allés aussi loin que cela si la souplesse n'avait pas existé à ce point. Mais je ne suis pas entièrement d'accord

[Texte]

respect, with Dean Lederman that this is all we need and that we do not therefore have to try to do the real revision job on the constitution as a whole.

He made the point that a constitution evolves best when it goes from specifics to generalization. That is to say, when a specific problem emerges and the government starts wrestling with it and they decide they need new powers or a new distribution, then, at that point, because they all see what they are after and it is only one single thing, you can get an amendment which meets a particular need. And that is true; and that is the way most constitutions do evolve. That is the way our constitution is evolving and will continue to evolve after we have revised the constitution.

But I do not think that this can be taken as a reason for not continuing to work on the larger problem which this Committee and other committees, ministerial committees and so forth, are now working on. It is no substitute. It was decided at the constitutional conference in 1968 that there would be a review of the whole constitution. It was not decided the whole thing had to be revised. It would be reviewed, I understand, and then it would be decided what things needed to be changed. That, I think, was an irreversible process and we must go on with it.

There have been two recent changes in the constitution which I consider of great importance, neither of them requiring amendment of a formal kind. The first is the miraculous injection of reality into the Canadian Bill of Rights through the decision in the Drybones case. After a fitful somnolence of ten years, suddenly this act seems to have some teeth in it.

As you know, it was interpreted so as to overrule or perhaps repeal or to supersede any existing federal law in conflict with it. The whole range of the federal statute law is subject now to be looked at in relation to the Canadian Bill of Rights to see whether this is no longer applicable. It was stated that this power of the Bill of Rights to supersede laws antecedent to it also extended to the future laws the federal Parliament will pass unless those laws contain the magic formula, notwithstanding anything in the Bill of Rights. But the Drybones case did not say that because the Drybones case was dealing with a conflict between the Bill of Rights and the Indian Act, and the Indian Act is earlier than this case.

The Bill of Rights itself says it will overcome a future law of Parliament. I must say, Mr. Chairman, I view with considerable alarm any interpretation of the Canadian Bill of Rights which implies that a parliament of today can dictate to a parliament of tomorrow how to make laws, except insofar as it decides the size of the future parliament and perhaps the quorum of the future parliament and so forth. If a future federal law absolutely clearly intends a certain rule to become law, I would not like to think the omission of some abracadabra meant it did not have any validity. In other words, that the will of Parliament prevails.

I just want to indicate to you how, if you carry this power of one parliament to control the next one too far, you might have a parliament today saying that this law today will never be repealed; that this law cannot be repealed except by a two-thirds majority in the future, and you can have some group of highly self convinced parliamentarians at a given day saying, "We are going to rule for the whole future of the Canadian people", and laying down a law that cannot be changed. I would anticipate that the next time a case arises applying the Drybones principle, there would have to be

[Interprétation]

avec le doyen Lederman, qui dit, que c'est tout ce dont nous avons besoin et qu'il n'est pas nécessaire de faire une véritable révision de l'ensemble de la constitution.

Il prétend que la constitution évolue mieux lorsqu'elle va du particulier au général, c'est-à-dire, lorsqu'il y a un problème particulier, que le gouvernement l'étudie et décide qu'il lui faut plus de pouvoirs, ou une nouvelle distribution de pouvoirs. On voit ce qu'il cherche, c'est un cas particulier. On peut avoir un amendement qui répond à un cas particulier, et c'est vrai. C'est ainsi que la plupart des constitutions évoluent. C'est ainsi que la nôtre évolue et continuera à évoluer après sa révision.

Mais je ne pense pas que cela puisse être considéré comme une raison suffisante pour ne pas continuer à travailler sur les plus vastes problèmes que ce Comité et d'autres comités interministériels étudient. Ce n'est pas un substitut. On a décidé à la conférence constitutionnelle de 1968 qu'il y aurait une révision de l'ensemble de la constitution, et qu'on déciderait ensuite des changements à apporter. Cela m'apparaît comme un procédé irréversible et il faut y donner suite.

Maintenant, il y a eu deux changements récents à la constitution que je considère importants. Ni l'un ni l'autre ne demandait d'autres amendements. D'abord, injection miraculeuse de réalisme dans la Loi Canadienne des droits du citoyen par la décision prise dans l'affaire Drybones, après une somnolence de 10 ans, tout à coup, cette loi semble avoir plus de force.

Comme vous le savez, cela a été interprété pour rejeter la décision ou même abroger toute loi fédérale existante qui pouvait être en conflit avec celle-ci. Alors toute loi fédérale, maintenant, peut être considérée à la lumière de la Loi Canadienne des droits du citoyen pour voir si elle s'applique encore et toujours. Si ce pouvoir de la Loi Canadienne des droits du citoyen permettant d'abroger des lois antérieures, s'applique aussi aux lois futures qui seront adoptées par le Parlement fédéral, à moins que les lois ne contiennent la formule magique, exception faite de la Loi Canadienne des droits du citoyen, car l'affaire Drybones ne le mentionnait pas, il s'agissait de la Loi Canadienne des droits de l'homme et la Loi sur les Indiens.

Mais, la déclaration Canadienne des droits de l'homme dit que cela abroge aussi toute loi future. Je pense que cela doit être, qu'on peut considérer toute interprétation de la Loi des droits de l'homme de façon alarmante car le Parlement d'aujourd'hui peut dicter au Parlement de demain comment faire des lois lorsqu'on décide la forme du Parlement à l'avenir. Et si une décision devient loi, je ne pense pas que l'omission d'un abracadabra semblable devrait exister.

Je veux tout simplement vous indiquer que si un Parlement peut diriger un Parlement à l'avenir, on peut ajouter qu'une loi ne pourrait être abrogée qu'avec la majorité des deux tiers.

On pourrait peut-être avoir des parlementaires convaincus qui diraient: Nous allons décider de l'avenir du pays pour des siècles à venir, et faire des lois qui ne pourront être abrogées. Je prévois que la prochaine fois qu'une cause se référera à l'affaire Drybones, il faudra être prudent en disant dans quelle mesure à l'avenir une loi du Parlement sera subordonnée à une loi antérieure qui est dans ce cas-ci le Bill des Droits de l'Homme.

[Text]

caution in saying to what extent any clear law enacted by Parliament in future, must be subordinate to the anterior law which is the Canadian Bill of Rights.

● 1635

I think, if you want to limit sovereignty, you do it properly by entrenched clauses in the Constitution, not by one Parliament limiting itself in the future. Therefore, I do not accept the Canadian Bill of Rights as a substitute for a true Bill of Rights in the Constitution itself. I think, Mr. Chairman, I would like to put myself strongly on record once again, in favour of the entrenching of the Bill of Rights and I hope this Committee will go along with this idea. I think that Bill of Rights cannot just be taking the present Canadian Bill and putting it holus-bolus into the Constitution. I think it has to be sorted out and the proper things placed there.

It would not prevent the continuance of some, perhaps, other kind of federal bill in areas outside the entrenched sections, nor would it prevent the enactment by provinces of Bills of Rights that they feel are necessary. I understand Mr. Bourassa is in favour of this. My guess is the Province of Ontario is not. This would be a somewhat reversal of what are considered to be normal relationships. You never can be sure in Canada who is going to be where next. At any rate, I have been pointing out that I consider this to be a constitutional change of great importance, not put into effect by formal amendment.

The second, and I think perhaps almost more important, constitutional change because, after all, the Canadian Bill of Rights, did not give us many new rights; they were all more or less around in the law before, but this gives us something new and it is the Official Languages Act. The federal Official Languages Act has done something new in Canada and the consequent change in the publication of federal statutes and in the publication of the Supreme Court Reports, so that the judgements appear in the two languages.

When our B and B Commission was travelling around the western provinces we met many individuals, and some of them lawyers of repute, who said we are not bilingual out here. Everyone of those lawyers now has landing on his desk every year, federal statutes in the French and English languages which he has never seen before. What amused me was that the provinces of Manitoba and Alberta and Saskatchewan did not think they were bilingual when their Constitutions are written in the two languages because they were federal statutes. They are officially written in French but they thought they were unilingual. The mere distribution of this new form of legislation right around the country is itself a tremendously educative factor, in what always was the law of Canada; it has not changed the law of Canada.

Mind you, federal statutes have always had to come in the two languages, but they had all the English in one set of statutes and all the French in the other set of statutes and only the English statutes went West. Well, the French statutes have gone West now.

In other words, this crucial element in the Canadian federal system, this relationship of the two communities, two cultures, two nations, whatever you want to call them, has achieved now, a reality of legal acceptance such as it never had before and you must put along with this what is taking place in other provinces. There is an Official Languages Act, of course, in New Brunswick, whereby that province put itself on record as having English and French as the

[Interpretation]

Je pense que si l'on veut limiter la souveraineté, il faut le faire en le mentionnant dans la Constitution. Il n'appartient pas à un seul parlement de le faire. Par conséquent, je n'accepte pas le Bill des Droits du Canada, comme devant se substituer au Bill véritable inclus dans la Constitution du Canada. Je pense monsieur le président, que je dois mentionner d'une façon claire et précise, que je suis en faveur d'ajouter le Bill des Droits de l'Homme à la Constitution et j'espère que le Comité acceptera cette idée. Je ne pense pas que le Bill actuel des Droits de l'Homme peut être inscrit tel quel dans la Constitution, il faut que tout soit classé et il faut ajouter certaines parties.

Cela n'empêcherait pas de garder, peut-être d'autres lois dans des domaines hors des chapitres retranchés et cela n'empêcherait pas non plus les provinces d'adopter des Bills sur les Droits de l'Homme qu'elles jugeraient nécessaires. Je pense que M. Bourassa est en faveur de cela. Je crois que l'Ontario ne l'est pas. Ce serait le contraire de ce qui apparaît normalement dans nos rapports avec les provinces. Au Canada on ne peut jamais être sûr de qui sera où et quand. De toute façon, j'ai fait remarquer que je considère que ceci est un changement constitutionnel de la plus haute importance, qui n'a pas été mis en vigueur par un amendement formel. Le deuxième, et je pense que c'est un changement constitutionnel peut-être encore plus important parce que le Bill des Droits de l'Homme ne nous accordait pas beaucoup de nouveaux droits; ils existaient plus ou moins dans la loi auparavant, mais ceci nous donne quelque chose de nouveau et c'est la loi sur les langues officielles. La loi fédérale sur les langues officielles apporte quelque chose de nouveau au Canada et les changements qui en résultent dans la publication des lois du Parlement et dans la publication des Rapports de la Cour Suprême du Canada où les décisions apparaissent dans les deux langues.

Lorsque la Commission B.B. a voyagé dans l'Ouest du pays, nous avons rencontré bien des gens et parmi eux des avocats ayant une réputation bien méritée, qui nous ont dit: il n'y a rien de bilingue ici. Maintenant ces avocats là reçoivent chaque année des lois fédérales, en anglais et en français, une chose qu'ils n'ont jamais vue auparavant. Ce qui m'a amusé, c'est qu'au Manitoba, en Alberta, ainsi qu'en Saskatchewan, elles ne pensaient pas être bilingues quoique leurs Constitutions étaient rédigées dans les deux langues parce que ce sont des lois fédérales. Elles sont écrites officiellement en français seulement mais elle croyaient qu'elles étaient unilingues. La simple distribution de ces nouvelles lois par tout le pays représente un facteur éducatif extrêmement important en ce qui regarde ce qui a toujours existé au Canada; cela n'a pas changé la loi du Canada.

Rappelez-vous les lois fédérales ont toujours été dans les deux langues mais il y avait un exemplaire en anglais et l'autre en français et seul l'exemplaire en anglais allait dans l'Ouest. Bien, les lois en français vont maintenant dans l'Ouest.

En d'autres termes, cet élément crucial dans le système fédéral canadien, ce rapport de deux collectivités, de deux cultures, de deux nations, quel que soit le nom que vous lui donniez, a permis d'arriver à une réalité d'acceptation légale qui n'existait pas auparavant, et il faut ajouter à cela ce qui se passe dans les autres provinces. Il y a une loi sur les langues officielles au Nouveau-Brunswick aussi, cette

[Texte]

official languages, for all purposes to which the authority of the province extends.

A majority of the Canadian provinces have now adopted by resolution or otherwise, the provision that the debates may be in the two languages. I think quite as important as anything else is the idea that a province should provide complete education through elementary up to high school with either English or French as the language of instruction, not just as a subject, a language of instruction, wherever there are enough children to make it a viable proposition. This is now the law in the four central provinces, New Brunswick, Quebec, Ontario and most recently Manitoba. That covers the major part of the area where the minority issue exists. I think that is a change in Canada of the most supreme importance.

[Interprétation]

province ayant déclaré publiquement que le français et l'anglais sont ses deux langues officielles à toutes fins pratiques en ce qui regarde la province.

La majorité des provinces canadiennes ont maintenant adopté, par voie de résolution ou d'autre manière, des dispositions prévoyant que les débats des assemblées législatives peuvent être tenus dans une langue ou l'autre. Je crois qu'un autre fait important aussi, est qu'une province doit avoir des systèmes d'éducation français et anglais au niveau élémentaire et secondaire, non pas seulement comme sujet, mais langue d'enseignement lorsqu'il y a suffisamment d'enfants pour que cela soit une proposition viable. Ceci a maintenant force de loi dans les quatre provinces centrales, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario et plus récemment le Manitoba. Cela comprend la plus grande partie du pays où une minorité existe. Je pense que c'est un changement de la plus haute importance au Canada.

● 1640

At this point, Mr. Chairman, I would like to remind this Committee, in case they have not had it brought to their attention that the B. and B. Commission proposed two official amendments to the B.N.A. Act, one to add Section 93A and the other to amend Section 133. These are both proposed formal amendments. We have done a draft of the amendments and I would hope this Committee would have them before them. I do not know whether it is necessary for me to read them into the record. Have you had the documents brought before you?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If you wanted to make any comment on them it might be helpful to read them as a preliminary to your comment. The Committee has taken official notice, as it were, of all such government documents. These amendments have not been specifically circulated to the Committee, but I am sure most members have seen them.

Professor Scott: Then I think, with your permission, Mr. Chairman, I will read them for the record because a lot of people are going to consult your proceedings to find out what transpired here. May I say by way of explanation of what these are, that they are really intended to put into the entrenched parts of the Constitution the things I have just talked about, the use of the official languages and the provision of educational facilities which are only in either federal or provincial statutes and, therefore, have not been guaranteed, you see. A future federal parliament could repeal the Official Languages Act and New Brunswick could repeal its Official Languages Act, and the idea was to take these from the level, which is a very important level, of purely federal and provincial statutes and put them up into the B.N.A. Act where they will rest among the entrenched clauses.

The change in Section 93 is not to alter any of the four subsections of that Section that now exists, but to add the following to Section 93A:

Every province shall establish and maintain elementary and secondary schools in which English is the sole or main language of instruction, and elementary and secondary schools in which French is the sole or main language of instruction, in bilingual districts and other appropriate areas under conditions to be determined by provincial law; but

A ce point-ci, monsieur le président, je voudrais rappeler aux membres du Comité si toutefois cela ne leur a pas été signalé, que la Commission B.B. a proposé deux amendements à la Constitution: le premier pour ajouter l'article 93 a) et l'autre pour modifier l'article 133. Ce sont deux amendements officiels que nous avons déjà rédigés et j'aimerais que le Comité en soit saisi. Je ne sais pas s'il est nécessaire de les consigner au compte rendu ou si vous avez les documents en main.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous voulez les commenter, il serait peut-être plus utile de les lire avant. Le Comité a pris avis officiel de tous ces documents du gouvernement. Toutefois, les amendements n'ont pas été distribués particulièrement au Comité, mais je suis sûr que la plupart des membres en ont pris connaissance.

M. Scott: Alors, dans ce cas, je vais les lire. Puis-je dire en guise d'explication que ces amendements ajouteront à la Constitution ce que je viens de mentionner sur les langues officielles et sur les installations éducatives au sujet desquelles des dispositions existent soit dans les lois fédérales ou provinciales et ne nous est pas garanti, à l'heure actuelle. Un futur parlement fédéral pourrait abroger la Loi sur les langues officielles et le Nouveau-Brunswick pourrait abroger sa Loi sur les langues officielles; il s'agissait donc de prendre ces lois au niveau provincial ou fédéral et les ajouter à la Constitution.

Maintenant, l'amendement de l'article 93 a) ne vise pas à modifier les paragraphes de cet article qui existent déjà mais pour ajouter à l'article 93 a) ce qui suit:

Chaque province établira et soutiendra des écoles primaires et secondaires utilisant l'anglais comme unique langue d'enseignement et des écoles primaires et secondaires utilisant le français comme unique langue d'enseignement, dans les districts bilingues et les autres régions appropriées que déterminera la législation provinciale; mais aucun terme du présent

[Text]

nothing in this section shall be deemed to prohibit schools in which English and French have equal importance as languages of instruction, or schools in which instruction may be given in some other language.

And then Section 133 starts off just the way the federal Official Languages Act starts off:

1. English and French are the two official languages of Canada.

2. Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Houses of Parliament of Canada and in the legislatures of all the provinces, and both those languages shall be used in the respective records and journals of the Houses of the legislatures of the provinces of New Brunswick, Ontario, and Quebec, and either may be used by any person in any pleading or process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from any of the Superior Courts of the provinces of New Brunswick, Ontario, and Quebec. The Acts of the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces of New Brunswick, Ontario, and Quebec shall be enacted and published in both English and French.

3. The provisions of subsection 2...

that is the one I have just read

... shall apply to any additional province in which those persons whose mother tongue is either English or French shall reach or exceed 10 per cent of the population of the province; and to any province which declares that English and French are official languages.

4. Whenever in any province the English or French-speaking population of the appropriate administrative unit reaches a substantial proportion, this unit shall be constituted into a bilingual district, and there shall be enacted federal and provincial legislation making judicial and administrative services in such bilingual district available in both official languages.

5. Nothing in this section shall be taken to diminish or restrict the use, as established by present or future law or practice, of any other language in Canada.

● 1645

As I said, Mr. Chairman, those provisions would secure from future parliamentary or provincial legislative change the rules that are now in effect and everything that we talked about in those sections except the official languages and the enactment of laws in both languages in the Province of Ontario.

May I say by way of explanation, and speaking of the Bilingualism and Biculturalism Commission, that it is quite true the French population in Ontario is about 7 per cent, if not more. Nevertheless, the global mass of people who use it is around 500,000 and we felt—and we got this idea from observing the constitution of Finland—that you must not only look at the percentages in a place, you must also look at the number of

[Interpretation]

article ne sera interprété comme interdisant des écoles où l'anglais et le français auraient une importance égale en tant que langues d'enseignement, ou celles qui pourraient dispenser l'enseignement dans une autre langue.

Et l'article 133 maintenant, qui commence comme la Loi fédérale sur les langues officielles:

1. L'anglais et le français sont les deux langues officielles du Canada.

2. Dans les Chambres du Parlement du Canada et dans celles de toutes les provinces, chacun pourra dans les débats, faire usage de la langue anglaise ou de la langue française; mais les registres et les procès-verbaux des Chambres fédérales et des Chambres du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, seront tenus dans ces deux langues; l'une ou l'autre langue pourra être utilisée dans les plaidoiries et les procédures devant tout tribunal créé en vertu du présent Acte, et devant toute cour supérieure du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec, ainsi que dans les documents qui en émaneront. Les lois du Parlement du Canada et les lois des provinces du Nouveau-Brunswick, de l'Ontario et du Québec seront promulguées et publiées en anglais et en français.

3. Les dispositions du paragraphe 2...

C'est celui que je viens juste de lire,

...s'appliqueront à toute autre province où le nombre des personnes ayant l'anglais ou le français pour langue maternelle atteindra ou dépassera dix pour cent de la population ou à toute province qui déclarera que l'anglais et le français sont ses langues officielles.

4. Dans toute province, dès que la population anglophone ou francophone d'une région administrative appropriée aura atteint une proportion importante, cette région sera constituée en district bilingue, et on adoptera des lois fédérales et provinciales stipulant que les services administratifs et judiciaires dans ce district seront assurés dans les deux langues officielles.

5. Aucune disposition du présent article ne sera interprétée comme réduisant ou restreignant l'emploi d'une langue, établie au Canada par une loi actuelle ou future ou par la coutume.

Monsieur le président, comme je l'ai dit, ces dispositions assureraient au parlement et aux assemblées législatives, les règles qui sont en vigueur en ce moment dont il est question ici sauf, en ce qui concerne les langues officielles et la promulgation de lois dans les deux langues pour la province d'Ontario.

Je puis dire, à titre d'explication ici, que la pensée de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, s'il est vrai que la population française d'Ontario est environ 7 p. 100, sinon plus, mais la masse des gens qui utilise cette langue est d'à peu près un demi-million et nous estimons, nous avons pris cette idée en observant justement la constitution de la Finlande, que non seulement le pourcentage compte, mais qu'il faut songer à l'ensemble ou

[Texte]

people, and where that is a sufficiently large number it may well be necessary to provide a special protection.

Mr. Osler: Mr. Chairman, could we have it on the record in which volume this can be found?

Professor Scott: This will not be found in the preliminary report but in the first volume of the report of the Bilingualism and Biculturalism Commission under Official Languages, and it is in the recommendations at pages 148 to 149.

The Chairman: Senator Forsey.

Senator Forsey: Mr. Chairman, may I advise Professor Scott that in some of the English versions of that volume there is a line left out in one of the amendments, or something of that sort. I think the French version is correct but the English version of proposed new Section 133 has an omission in it. I assume this has been corrected in a later printing.

Professor Scott: I took part in the translation process, Mr. Chairman, and I must accept responsibility. I suspect it was a typographical error rather than a translator's error.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think so. Quite clearly.

Professor Scott: Professor Lyon was before this Committee and suggested that the creation of the Canada Council was a constitutional change of great importance. I agree that the creation of the Canada Council has done a tremendous amount to—what shall I say—put a cultural content into Canada, both French and English, that has made us much more likely to remain a viable federal state. I would not call it constitutional in the ordinary sense, although I think it was within the constitutional powers of Parliament to have set it up. However, it does help greatly to strengthen one of the Human rights proclaimed in the universal declaration of human rights. I am referring to No. 27, which reads:

... the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

If we consider that everything that has to do with human rights has really got a constitutional flavour to it at least, then we have to say that the Canada Council is an important development.

Mr. Chairman, I have been tempted in the direction that while we have not been immovable in Canada or rigidly tied to an ancient constitution that does not work at all, while we have been worrying about our frustrations of not being able to do a general review of the Constitution, I think we have in fact been moving toward a more democratic and certainly a more bilingual society. In that sense I see that there has been a steady improvement in the constitutional law. I would consider it an improvement. Let us say that I approve. To that degree, therefore, we have a new status quo. I often hear the expression used in Quebec, "we cannot stand a status quo". At what point are you measuring the status quo, because the quo is always changing and the attitude we had toward the Constitution in 1940 is different from the one we have today.

[Interprétation]

à la masse de la population et comme il y en a un nombre considérable, eh bien il peut être nécessaire d'assurer une protection particulière dans ces cas-là.

M. Osler: Monsieur le président, pourrait-il être porté au dossier le volume dans lequel ceci se trouve?

M. Scott: Il s'agit du volume premier, premier volume, non pas le rapport préliminaire, mais le premier volume de la Commission B.B. sur les langues officielles et c'est vers la fin que je trouve les recommandations à la page 148 et 149.

Le président: Sénateur Forsey.

Sénateur Forsey: La version anglaise de ce volume. Eh bien, il y a un amendement dont une ligne manque. Je ne sais pas si la version française est tout à fait correcte, mais je pense qu'il y a une omission ici dans la version anglaise. Je pense que cela a été corrigé dans les publications subséquentes.

M. Scott: J'ai participé à la traduction, monsieur le président, je dois donc accepter partie du blâme. J'estime, cependant qu'il s'agit d'une erreur typographique tout simplement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais oui, certainement.

M. Scott: Le professeur Lyon est venu ici et nous a laissé entendre que le Conseil des langues du Canada constituait en lui-même de par sa création, un changement constitutionnel de grande importance. Je pense qu'il s'agissait de donner un contenu culturel en quelque sorte au Canada dans les deux langues, anglais et français, et ceci, vraisemblablement, aidera beaucoup à renforcer les liens de l'état fédéral. Ce n'est pas un changement constitutionnel dans le sens strict, mais en tout cas ceci permet justement de renforcer ce que nous voyons dans la charte canadienne des droits de l'homme et dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Je cite le n° 27:

Le droit de participer à la vie culturelle d'une collectivité et de partager les progrès des arts, etc.

Si nous considérons tout ce qui a trait aux droits de l'homme, je pense qu'il faut dire de cette façon-là que le Conseil du Canada constitue un progrès considérable.

Or, monsieur le président, j'ai cherché à vous montrer que nous n'avons pas été liés à une constitution qui ne fonctionnait pas, même si nous nous sommes préoccupés des frustrations qui ne permettaient pas de reviser à fond la constitution, nous avons en réalité évolué vers un processus plus démocratique et vers une société plus bilingue et en ce sens-là, je pense qu'il y a eu une amélioration constante du droit constitutionnel. En tout cas, nous avons, en ce sens, un nouveau statu quo. On entend souvent l'expression au Québec «on ne peut pas accepter le statu quo». Eh bien, quel est votre point de repère pour mesurer ce statu quo, car le quo évolue constamment, et le comportement que nous avons eu vis-à-vis la constitution en 1940 n'est pas le même que nous avons en ce moment.

[Text]

● 1650

I say there has been this improvement. I am only talking about the operation of the constitution. I am not talking, unfortunately, about the nature and quality of life in Canada. Here, we see the alienation of so many people; we see the poverty; we see the economic exploitation and the corporate domination. It seems to me very doubtful whether the quality of our life has really improved; the threats to the development of a more humane society are about us on every hand. I sometimes think if we devoted more time to the solution of those problems and perhaps not necessarily worry about the constitution, we might achieve more of the consensus in Canada, Mr. Chairman, without which I do not think we are going to get very much constitutional change at all. The purpose of constitution is to make a country a place where people want to live in and like living in and from which they get benefits; it is very evident. There is a great questioning all over Canada as to whether we are doing that sufficiently.

Mr. Chairman, I do not wish to speak too long. I have a few more ideas I would like to give you about legislative powers. Perhaps the toughest part of the work in reviewing the constitution is the great demand for decentralization.

I think one can accept as a general principle the more it is possible for people to govern themselves effectively by instrumentalities close to their locality, the more they feel they are participating in that government and the more therefore it is something that expresses their democratic spirit. I have no objection to the concept of decentralization if it is workable. But it is so obvious in the world we live in today that the nation state is pretty nearly outmoded, that the necessity of supernatural authority to deal with many of our problems is clear and that if we only think of going to the lower level and not also going to the upper level and going from the lowest to the federal level as well, then we will never make a good constitution.

Our constitution is one of the bricks in the international world and the international world is going to require that Canada be able to do certain things. If the federal Parliament says we cannot because it is the 10 provinces that have to deal with it, we shall not be able to fill our international commitments.

You have to look at this as a two-way street: the power that may have to go up as well as the power that may have to come down, and the necessity of the federal Parliament having more clear power to do certain things which cannot possibly be done on the provincial level if you are going to have a free-trade country with all the mobility which that implies, the mobility of people exactly as in the European economic community now. Anybody can get from one of those countries into another country and go to work without being stopped by anybody. It has to be able to flow around.

You have to have a super authority and the economic community is already beginning to diminish the national sovereignty of the participating parts. And it will go on doing that and it will be to the benefit of every one of the parts that it should do that.

The British have even gotten to the point of permitting judgments from the House of Lords to be appealed to the European Court of Human Rights with the possibility that they may be overruled. Who would have thought we would have lived to see that day!

[Interpretation]

Il s'est produit cette amélioration. Mais je ne parle ici que de l'application de la Constitution. On ne saurait malheureusement en dire autant de la nature et de la qualité de la vie au Canada. De si nombreuses personnes sont déshéritées; il y a la pauvreté, l'exploitation économique et la diminution des consortiums. Il m'apparaît très douteux que la qualité de notre vie se soit vraiment améliorée; des menaces au développement d'une société plus humaine surgissent de toute part. Parfois je me prends à penser que si nous consacrons plus de temps à la solution de ces problèmes au lieu de tant se soucier de la Constitution, nous parviendrons peut-être à une plus grande unanimité d'opinion, sans laquelle on n'ira pas bien loin en matière de changement constitutionnel. Le but d'une constitution est de faire d'un pays un lieu où les gens aiment vivre et où ils y trouvent leur bien. Cela est indéniable. Or, partout au Canada, la population se demande si nous faisons suffisamment d'efforts dans ce sens.

Monsieur le président, je ne voudrais pas prendre trop de votre temps. J'ai néanmoins quelques autres idées à exprimer au sujet des pouvoirs législatifs. La partie la plus difficile du travail de remaniement de la Constitution réside dans l'intense besoin de décentralisation.

On peut admettre, je crois, comme principe général que plus le peuple a la possibilité de se gouverner lui-même grâce des des institutions efficaces proches de ses localités, plus il a le sentiment de participer à ce gouvernement et plus il a, par conséquent, la chance de manifester son esprit démocratique. Je ne vois aucune objection au concept de décentralisation, s'il est pratique. Mais dans notre monde actuel, il est si évident que l'État-nation s'avère presque si totalement démodé, que le besoin d'une autorité supranationale s'impose pour le règlement d'un bon nombre de nos problèmes; mais si l'on ne songe qu'au palier inférieur et que l'on met de côté le niveau supérieur de la hiérarchie gouvernementale, sans aller du plus bas échelon du pouvoir jusqu'au niveau fédéral, nous ne nous doterons jamais d'une bonne constitution.

Notre Constitution fait partie des assises du monde international, et celui-ci exigera que le Canada soit en mesure d'accomplir certaines œuvres. Or, si le Parlement fédéral déclare que nous ne le pouvons pas parce que ce sont les dix provinces qui doivent s'occuper de la question, le pays ne parviendra pas à remplir ses engagements internationaux.

Il faut envisager le problème comme s'il s'agissait d'une double avenue: le pouvoir doit s'exercer vers le haut, aussi bien que vers le bas; en outre, il est nécessaire que le Parlement fédéral ait des pouvoirs mieux définis pour prendre certaines initiatives que les provinces ne peuvent réaliser. C'est à cette condition que nous aurons un pays libre-échangiste, doté de toute la mobilité que cela implique, c'est-à-dire la mobilité de la population, exactement comme dans la Communauté économique européenne actuelle. N'importe qui, dans cette Communauté, peut passer d'un pays membre à un autre et y travailler sans que personne ne l'en empêche. La mobilité du travailleur s'impose.

Il est indispensable d'avoir une super-autorité, et le monde économique commence déjà à restreindre la souveraineté nationale des secteurs participants. Il va d'ailleurs continuer d'exercer cette action et ce sera à l'avantage de chacune des parties constituantes.

[Texte]

You have seen, Mr. Chairman, I am sure, various claims put forward at previous conferences, there was the vague document that came out of the Province of Quebec in July 1968 that has been published. It contained some of the most extreme requests for decentralization; suggestions for even changing the name of Canada; possible replacement of the parliamentary system by the congressional system; nomination of all senators by provincial governments, and so forth. These ideas were thrown out for discussion and it has been suggested in Mr. Bourassa's statements that these are to be seriously considered, but I do not think absolutely rigid formulae.

Especially I am concerned that our Constitution permit of the steady development of the two cultural communities and I cannot think of anything that would more endanger that development than a constitution that would attempt to enclose the Quebec core of that culture behind a kind of Chinese wall, leaving 20 per cent of the Francophones outside. This does not mean at all that I do not accept the Government of Quebec as being the prime mover, as it were, in the development of cultural ideas, but the role of the federal government in supporting that culture is also extremely important. I cannot think there would have been much French spoken outside Quebec if the Privy Council had not given radio broadcasting to the federal government. You would not have had networks, you would not have had these stations across the country. Tremendous power was given by that means, and the two cultural communities in Canada require the support of both levels of government because, you know, our B and B Commission studied four special countries for ideas about what to do with relations of three cultural communities and linguistic groups.

We took Finland, we took Belgium, we took Switzerland and we took South Africa, South Africa between the two white communities, the Afrikaans and the English. Now of those four communities, where in each of which there are language equalities and cultural relationships maintained, of those four countries only one is a federal state. Only one is a federal state. You can perfectly well promote and develop two cultures within a unitary state. I am not suggesting that should be done here, I am simply suggesting that it does not follow automatically that by pulling them apart you help the culture better. You know, in our own history, the basic rules of what is now the dualism, acceptance of the Roman Catholic religion along with the Protestant religion which had to be done as we started in the eighteenth century, the acceptance of the civil law in Quebec, the acceptance of French as an official language and the acceptance of a dual school system, those four basic elements in our present dualism were all established in Canada before we had a touch of federalism, before any federalism came at all, in central Canada, not over the whole of Canada, in central Canada. They all worked out. What the federal system did, bringing the whole country together, was to enable these things to spread, but it did not invent them.

I have perhaps said enough about that. How shall I end this submission, Mr. Chairman? I am afraid I do not come with any very firm suggestion as the best way to handle the problem we are now in. I am certain we must continue these discussions and talks. I am

[Interprétation]

Les Britanniques en sont même rendus à permettre que les jugements de la Chambre des lords soient portés en appel au Tribunal européen des droits de l'homme, qui peut les inférer. Qui aurait cru qu'on en viendrait là un jour.

● 1655

Maintenant, vous avez eu connaissance monsieur le président, des divers arguments présentés lors des conférences précédentes. Un document a été publié au Québec en juillet 1968. Il contenait les demandes les plus extrémistes en vue de la décentralisation et des suggestions même celle de changer le nom du Canada; on parlait même de remplacer le système parlementaire par un système de congrès, de faire nommer tous les sénateurs par les provinces etc. Ces idées ont été lancées pour être discutées, et la déclaration de M. Bourassa d'ailleurs, précise qu'elle devront être sérieusement étudiées, mais je ne crois pas qu'il s'agisse d'une formule rigide.

Personnellement, je me préoccupe de ce que notre constitution puisse permettre le développement permanent des deux collectivités culturelles et rien, à mon avis, ne pourrait compromettre davantage ce développement qu'une constitution qui chercherait à enfermer la culture québécoise derrière un mur de Chine, laissant pourtant 20 pour cent des francophones à l'extérieur du Québec. J'admets que le gouvernement du Québec soit le premier facteur de développement des idées culturelles, mais je pense que le rôle du gouvernement fédéral dans le développement de la culture est extrêmement important. Et si le Conseil privé, par exemple, n'avait pas donné au fédéral les pouvoirs sur la radiodiffusion, je crois qu'on ne parlerait pas beaucoup français en dehors du Québec. On n'aurait ni réseau, ni stations réparties partout au Canada. Cela a fait l'objet de pouvoirs extraordinaires et les deux collectivités culturelles exigent l'appui des deux niveaux de gouvernement. La commission B&B, comme vous le savez a étudié quatre pays en ce qui concerne les relations entre trois groupes linguistiques et collectivités culturelles.

Nous avons vu la Finlande, la Belgique, la Suisse et l'Afrique du Sud, à l'intérieur de laquelle il y a deux collectivités blanches, les Africains et les anglophones. Or, de ces quatre pays où il y a égalité linguistique et égalité dans les rapports culturels, un seul a un état fédéral. On peut facilement promouvoir et développer deux cultures dans un état unitaire. Je ne dis pas que ça doit se faire ici; je dis simplement que le cloisonnement des cultures ne favorise pas nécessairement leur développement. Vous savez que dans notre histoire, les principes du dualisme, et par exemple l'acceptation des catholiques et des protestants, obligatoire au XVIII^e siècle, l'acceptation du droit civil au Québec, du français comme langue officielle, d'un système d'éducation double, ces quatre principes fondamentaux de notre dualisme ont été établis au Canada avant même que celui-ci connaisse le fédéralisme, avant même qu'il y ait fédéralisme ici, au Canada central. Je ne parle pas, bien sûr, de l'ensemble du Canada. Ces principes avaient toujours prévalu. Le système fédéral, en regroupant le pays, n'a fait que permettre leur extension. Il ne les a pas inventés.

Eh bien, j'en ai peut-être dit suffisamment sur ce sujet. Comment terminerai-je cet exposé, monsieur le président? Je crains de n'avoir pas de propositions bien nettes à vous soumettre. Je pense qu'il faut continuer ces délibérations, ces pourparlers. Je suis heureux que votre comité se déplace dans toutes les parties du Canada pour faire connaître ces idées à la population. Je voudrais maintenant, c'est enfin ce que je propose que nous en arrivions au point où nous pourrions avoir plus d'avant-projets, sinon en

[Text]

glad your Committee is travelling about Canada because we have got to these ideas to the people. I do think now we have reached the point and this is a specific recommendation that I may presume to make where we are going to get some more drafts, if not of the whole revision of the Constitution, of essential parts. I would like to see a proposed bill of rights, the precise articles to go into the constitution, put out in a form where we could handle and perhaps support or reject them.

• 1700

We did that with the Fulton-Favreau formula. We have it out now. It is being studied in schools and so on. I would like to see an agreement perhaps on the preamble to a new constitution. It is very important, setting out the principles that you are aiming at. I would like to see initiative, and this must come from the federal government, initiative in bringing all the ideas we have had over the past four or five years to some more specific compass where they can be seen, discussed and debated.

I hope then, though here is where my pessimism mingles with my hope, I hope that if in the slow process by which societies evolve and shift their positions we might arrive at some degree of consensus. Perhaps we should start with that Bill of Rights first particularly in the light of all that has happened in Canada recently. There has never been a time in Canada, I suppose, when people have discussed democratic rights with such vehemence if not acrimony, which is at least a sign of involvement and I think now perhaps an area in which swift action might be taken in some formulation. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Professor Scott. Before I proceed to the very many questions that you have, there are two very small items of business I would like to transact for a moment while we have a full quorum, with professor Scott's indulgence. We will be back with you in about two minutes I hope.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That sounds like a commercial.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The only thing we cannot be quite so sure of is the time that is to be allotted for the commercial. The first of these items is to validate the meeting of November 24 last when Professor Burns was a witness. As neither of the Joint Chairmen were present at that meeting, I would phrase the motion this way: that the meeting of November 24 when Professor Burns was a witness be made part of the official record.

Mr. Gibson: I so move.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other motion has to do with the printing of several matters which we had thought we had, and actually still think we already have, the power to authorize. Perhaps it is not quite clear in our previous terms of reference. It has been suggested by members of the steering committee that we should use posters, especially in campuses to attract people to our meetings. This would not involve a very large cost, but it is not absolutely clear that we have that power under the motions which the Committee has passed to the present time.

There is also a problem I think with respect to the use of calling cards by Mr. Gervais, who, as you know, sees about 30 or 40 people

[Interpretation]

ce qui concerne l'ensemble de la révision constitutionnelle, au moins en ce qui concerne ses parties essentielles.

Nous l'avons fait dans le cas de la formule Fulton-Favreau. Cela a été étudié dans les écoles, dans les facultés, et je voudrais qu'on arrive à une entente sur le préambule d'une nouvelle constitution. Il s'agirait d'en préciser les principes. Je voudrais également qu'on prenne une initiative et ceci doit venir du gouvernement fédéral afin que toutes les idées justement énoncées depuis quatre ou cinq ans soient rédigées afin qu'on puisse en discuter.

Voici maintenant mon pessimisme qui se mêle à mon espoir et j'espérerais que par un lent processus la société évolue et change ses positions, pour peut-être en arriver à quelque degré d'entente. En tout cas il faut commencer avec notre déclaration des droits d'abord à la lumière de tout ce qui s'est produit au Canada récemment. Il n'y a jamais eu une époque au Canada où les gens ont discuté les droits démocratiques avec autant de véhémence, sinon d'acrimonie, cela est un signe certain de participation, et je pense qu'il faudrait peut-être agir rapidement en vue de formuler certaines idées. Merci monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci infiniment professeur Scott. Avant de donner la parole aux interpellateurs il y a deux choses que je voudrais traiter ici avec les membres du Comité pendant que nous avons le quorum. Je demanderais au professeur Scott de bien vouloir être patient.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): C'est un peu comme une annonce publicitaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Premièrement, il s'agit de valider la réunion du 24 novembre... lorsque le professeur Burns était présent parmi nous. Ni l'un ni l'autre des deux présidents n'était présent ici, alors il faudrait qu'on nous présente une motion en vue de valider cette réunion. Donc que la réunion du 24 novembre, où le professeur était ici, soit consignée au compte rendu officiel.

Mr. Gibson: Je le propose.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'autre motion traite de l'impression d'un certain nombre de choses. Nous pensons toujours avoir le pouvoir d'autoriser l'impression, mais ce n'est pas très clair. D'après notre mandat précédent il a été proposé par les membres du comité directeur d'utiliser des affiches sur les campus universitaires, par exemple pour attirer les gens à nos réunions ce qui n'entraînerait pas des frais excessifs. Il n'est pas absolument certain que le mandat que nous avons nous autorise à faire ceci.

Il y a également un problème concernant l'utilisation des cartes de M. Gervais, qui est l'agent des relations publiques qui se rend d'avance dans les villes pour communiquer avec les gens, contacter

[Texte]

a day when he is out acting as our advance man. This would greatly facilitate his work. I would suggest this other motion if it is agreeable to the Committee, that the Joint Chairman be authorized to have printed posters to advertise public meetings of the Committee and calling cards for the use of the Committee's Executive Assistant, Mr. Gervais.

Mr. Breaux: I so move.

Mr. Gibson: Could these be used in schools as well for high schools, for senior high school students?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, but the motion does not say where they are to be used. It just says to advertise public hearings of the Committee.

Mr. Whelan: Can I ask a question here?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Whelan: Do you think that the university students are not going to be so coy as to realize that you are going to come there and you are going to have to tell them to come to the meeting by big signs.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is not proposed to have these as big signs, but we noticed for instance when we were at the campus of the University of Saskatchewan in Saskatoon that there were no notices up for our meeting and the campus was practically swamped with notices of several other meetings which were taking place. We felt that we ought to get a fair shake in the publicity battle and half a dozen or a dozen of these posters, scattered around the campus on which we are holding a meeting advertising the place and time of the meeting would be of considerable assistance.

Mr. Whelan: I have done some advertising to certain people who should be at that meeting in Windsor and I am sure you will have a crowd.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am not worried about the meeting in Windsor, Mr. Whelan.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): That was typical.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think if we do not have a crowd in Windsor we might as well pack up and go home. This motion has been moved by Mr. Breaux and may I ask if it is agreeable to the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Now Mr. Brewin is the first questioner.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, as the first questioner I cannot refrain from making a comment that my questions are going to be quite inadequate without great rafts of the presentation that we had, but I did want to ask Professor Scott about one or two details and before doing so I will also assure him that his final appeal has not altogether fallen on deaf ears. I think we have in this Committee a view that we want to produce, if it is at all possible to work out any sort of consensus, something along the very lines he was recommending.

[Interprétation]

les gens. Donc on autorise la publication d'affiches ainsi que des cartes de visite pour M. Gervais. Cela faciliterait son travail.

M. Breaux: Je le propose.

M. Gibson: Pourrait-on les utiliser dans les écoles secondaires et les collèges également?

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela pourrait être utilisé dans les écoles, dans les écoles secondaires ainsi que dans les universités. On ne dit pas ici, où cela sera utilisé. Il s'agit tout simplement d'annoncer les audiences publiques du Comité.

M. Whelan: Puis-je poser une question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, allez-y.

M. Whelan: Est-ce que les étudiants ne seront pas surpris du fait que l'on cherche à les attirer à ces réunions?

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, à Saskatoon, justement, il n'y avait pas d'affiches sur le campus de l'université de Saskatchewan. Il y avait des affiches pour d'autres réunions et justement nous estimions qu'il fallait nous faire connaître et avoir notre juste part de publicité sur le campus. Sur ces affiches il faudrait préciser justement la date et l'heure de la réunion, et cela aiderait je crois.

M. Whelan: J'ai fait un peu de publicité moi-même et je suis sûr qu'à Windsor vous aurez un bon groupe.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne m'inquiète pas de cette réunion à Windsor. Monsieur Whelan.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): C'est caractéristique.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si nous n'avons pas un bon auditoire à Windsor, inutile de continuer, je pense. Donc, ceci a été proposé par M. Breaux. Est-ce que le Comité accepte cette proposition?

Quelques voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Alors, maintenant pour les interpellateurs. M. Brewin. Monsieur Brewin, premier interpellateur, je vous donne la parole.

M. Brewin: Monsieur le président, comme je suis le premier à prendre la parole, je dois dire que mes questions sont bien insuffisantes devant une telle présentation faite par le professeur Scott. Je voudrais demander un ou deux détails au professeur Scott et d'abord mentionner que ses instances ne sont pas tombées tout à fait dans des oreilles sourdes. Notre Comité voudra en arriver à une certaine entente et accepter ce qu'il nous propose.

[Text]

● 1705

I will come to my question. Everybody is very much concerned these days about environmental pollution and Professor Scott suggested that the spending power is the answer to this. I wonder if he ever has given consideration to this being moved into the list of concurrent powers, with the paramountcy of the federal Parliament. I am not trying to draft the thing now, but with the international connections involved in this whole problem of environmental pollution would you consider some direct federal power, more than merely the spending power—of course there are federal powers under fisheries dealing with certain aspects of pollution and so forth—a useful suggestion?

Professor Scott: Yes, Mr. Chairman, when I mentioned pollution in relation to spending power I was not implying that that would be adequate to deal with all the problems that pollution creates. I think we ought to sort out to some degree the best jurisdiction over matters of pollution and I would think that the federal Parliament should be given clear authority to deal with pollution in international waters at any rate. As a matter of fact, under the International Joint Commission, if I remember rightly, there is some possibility that studies and reports could be made. But I think that legislative jurisdiction is needed here. It might even go so far as to include navigable waters. That would be a very great deal of new jurisdiction because navigation and shipping is a federal matter. But that is a surface matter, if you know what I mean. I do think, however, that there should be some authority. I regret that I have not any specific suggestions how you sort out these authorities. It is an area in which I might suggest that you could well ask for some specific recommendations.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you claim that the federal government does not have authority at the moment to deal with pollution on international rivers?

Professor Scott: I think probably they have, but interprovincial rivers need also an authority. It may be they have authority over federally-incorporated companies. There are various areas where if they really put their minds to it, they could exert a very considerable amount of authority right now. But it should be clarified better because the present constitution is an excuse for a very hesitant approach to a very, very great problem.

Mr. Brewin: Is not that precisely the sort of question that this Committee should tackle, because this concern with our environment is something more or less modern—I do not think it was considered very much in the time of Confederation—and now has become a number one problem. It seems to me that there is a possibility at any rate that a new definition of the legislative power in respect of . . .

Professor Scott: If I may interrupt, I would like to come back to my original point, that there are things that can be done by the spending power—it has just been brought to my attention that in the National Housing Act there is some provision for control of pollution—and it is possible to insert such a provision in places where there is an agreed use of the spending power.

Mr. Brewin: There is one other matter which, again, is a matter of detail. I think I understood you to say that at least one proposal this Committee might properly and reasonably make is

[Interpretation]

J'en viens à ma question. Tout le monde se préoccupe beaucoup de la pollution du milieu et le professeur Scott a dit que le pouvoir de dépenser était la réponse à ce problème. Je me demande s'il déjà songé à ce que cela relève de la compétence du fédéral? Je n'essaie pas de rédiger un texte, mais comme il y a des commissions internationales qui s'intéressent à la question, est-ce que vous considéreriez qu'un pouvoir fédéral direct, plus que le simple pouvoir de dépenser (car certains pouvoirs fédéraux dans les pêcheries s'occupent de certains aspects de la pollution, par exemple,) serait une suggestion utile?

Professeur Scott: Oui, monsieur le président. Lorsque j'ai mentionné la pollution par rapport au pouvoir à dépenser, je ne pensais pas que cela réglerait tous les problèmes. Je pense qu'il faut mettre de l'ordre dans la compétence sur les questions de pollution et le gouvernement fédéral devrait être autorisé à traiter de la question de la pollution dans les eaux internationales.

En fait, la Commission mixte internationale, si je me souviens bien, a mentionné la possibilité d'étudier la question et de faire rapport sur ce sujet. Mais je pense qu'une juridiction législative est nécessaire ici. Cela pourrait même inclure les eaux navigables et être une nouvelle compétence, car la navigation et la marine marchande relèvent de la compétence fédérale mais c'est une question de surface; je regrette de ne pas avoir de suggestions précises à faire, mais c'est un domaine où l'on pourrait peut-être faire des recommandations précises.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Prétendez-vous que le gouvernement fédéral n'est pas autorisé à traiter de la pollution sur les cours d'eau internationaux?

Professeur Scott: Oui, le fédéral l'a probablement, mais c'est la même chose dans le cas des cours d'eau interprovinciaux. Surtout lorsqu'il s'agit de compagnies ayant des chartes fédérales. Elles pourraient exercer une autorité considérable à l'heure actuelle, mais cela devrait être éclairci beaucoup mieux, car la constitution actuelle semble être l'excuse à une approche très hésitante d'un si grand problème.

M. Brewin: N'est-ce pas le genre de questions qui devraient être étudiées par le Comité, car les questions du milieu sont plus modernes, plus récentes. On n'en parlait probablement pas beaucoup à l'époque de la Confédération et c'est maintenant devenu un problème important. Il me semble qu'il est possible de préciser à tout prix le pouvoir législatif en matière de . . .

Le professeur Scott: Puis-je interrompre. . . J'aimerais revenir à mon idée du début à savoir que le pouvoir de dépenser peut permettre d'agir dans certains cas comme dans la loi sur les logements. On y parle du contrôle de la pollution; il serait possible d'insérer de telles dispositions lorsqu'on s'entend sur l'utilisation du pouvoir de dépenser.

M. Brewin: C'est peut-être une autre question de détail, mais une proposition du moins pourrait probablement être faite par le Comité pour qu'il y ait un pouvoir explicite de délégation dans les deux

[Texte]

that there be an explicit power of delegation both ways, which is being denied by decisions of the courts to date. Am I right in that?

Professor Scott: Yes, I would like to see that.

Mr. Brewin: I was wondering if you could tell us whether the consequences and modes of delegation have been worked out in other constitutions effectively, and whether we might use it as a model? It seems to me that it is not good enough just to say "you may delegate". The delegation may have consequences, it may have to be withdrawn or withdrawable after a certain period, there may be fiscal consequences of delegations and so on. Has this been worked out anywhere in detail?

Professor Scott: I am afraid I must plead ignorance on that point, Mr. Chairman. I am not really prepared to answer that question. But I would think it would be a very fruitful investigation, as we discovered looking at the linguistic provisions in other countries. This study of the comparative legislative devices is I think an essential part now of any process of revision of any given constitution.

● 1710

Mr. Brewin: I will pass for now, with the comment that it is a unique experience for me to find Professor Scott pleading ignorance on any constitutional subject.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It is because he has become a wise man now.

Senator Forsey: He always was.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next I have Mr. Lachance, then Mr. McQuaid, Mr. Allmand and quite a few others.

M. Lachance: Monsieur Scott, peut-on déduire de votre exposé que le gouvernement fédéral pourrait, théoriquement, amender la Constitution actuelle sans l'unanimité des provinces?

Professor Scott: If I may answer you in English, I would say that I think if a joint address passed by the House of Commons and the Senate were forwarded with an official request to the Parliament at Westminster to make a change, I think they would have to make that change. I think the position of the Parliament of Westminster is that of a subordinate to Canada. It is not we who are subordinate to them, they are subordinate to us. We press the button here and out comes the law. Now that is my personal view of the pure law. It is for the Parliament to take the consequences, if they chose to do it.

M. Lachance: En conséquence, le gouvernement fédéral pourrait demander le rapatriement de la Constitution sans l'unanimité des provinces?

M. Scott: Je le crois.

M. Lachance: Croyez-vous que le gouvernement fédéral, s'il n'y a pas unanimité à ce sujet, devrait demander le rapatriement de la Constitution avant de procéder à une révision générale de la Constitution?

[Interprétation]

sens, ce qui semble nié dans les décisions des tribunaux à l'heure actuelle. Suis-je correct?

Professeur Scott: Oui, j'aimerais voir ça.

M. Brewin: Pourriez-vous nous dire si les conséquences et les modes de délégation ont été étudiées dans d'autres constitutions qui pourraient nous servir de modèles? Il ne suffit pas de dire, «vous pouvez déléguer»; il peut y avoir des conséquences à cela; la délégation peut être retirée à un moment donné, il peut y avoir des conséquences financières, etc. Est-ce que cela a été étudié en détail quelque part?

Professeur Scott: Je m'excuse, mais je dois avouer mon ignorance dans ce cas, monsieur le président; je ne suis pas prêt à répondre à cette question. Toutefois, je crois que ce serait une étude très fructueuse comme nous l'avons découvert en examinant les dispositions linguistiques d'autres pays. Cette étude des moyens législatifs comparés me paraît maintenant essentielle à tout processus de révision constitutionnelle.

M. Brewin: Je m'abstiendrai de poser des questions pour le moment, j'ajouterai cependant qu'il m'est jamais arrivé de voir le professeur Scott avouer son ignorance dans un domaine constitutionnel.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Eh bien c'est parce qu'il est devenu un sage.

Le sénateur Forsey: Il l'a toujours été.

Le coprésident (M. MacGuigan): Maintenant M. Lachance, M. McQuaid, M. Allmand et bien d'autres encore.

Mr. Lachance: Professor Scott, could we say after hearing your presentation that the federal government could theoretically modify the present Constitution without having the consent of the ten provinces?

Professeur Scott: Puis-je répondre en anglais. Je pense que si l'adresse conjointe est adoptée par la Chambre et le Sénat et envoyée avec une requête officielle au Parlement de Westminster en vue d'apporter un changement, je pense alors que le changement devrait être fait. Le Parlement de Westminster, dans ce cas, est notre subordonné; ce n'est pas nous qui le sommes envers lui. Nous appuyons sur le bouton ici et de là la loi ressort. Maintenant, c'est là mon opinion personnelle de la loi telle qu'elle existe.

C'est au Parlement d'en subir les conséquences, s'il choisit d'agir ainsi.

Mr. Lachance: So consequently this means that the federal government could ask Westminster to repatriate the Constitution without the unanimous consent of all the provinces.

Professor Scott: Yes, I believe so

Mr. Lachance: If it is not unanimous do you think that the federal government should ask the repatriation of the Constitution before attempting a general review of the Constitution?

[Text]

Professor Scott: I must say that to do so now would be an act of such supreme political courage that I doubt very much...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It would be almost folly.

M. Lachance: Au sujet de la délégation des pouvoirs, actuellement les provinces peuvent déléguer leurs pouvoirs au gouvernement central, mais comme vous l'avez dit c'est une voie à sens unique.

M. Scott: Seulement les provinces «de droit commun» peuvent le faire.

M. Lachance: Oui. Mais croyez-vous que, dans une nouvelle Constitution, il serait avantageux que les provinces puissent se déléguer des pouvoirs entre elles? Tout le monde est d'accord, je crois, qu'il pourrait y avoir délégation de pouvoirs du fédéral aux provinces et des provinces au fédéral, mais entre province, croyez-vous que ça pourrait être avantageux?

Professor Scott: I must confess I have not given that proposition any particular thought and I would be a little frightened of the confusions that might arise, although it might be one way of unifying the Maritime Provinces.

Mr. McQuaid: Professor Scott, you have partly answered my question in your answer to Mr. Lachance. You are very definitely of the opinion that the United Kingdom Parliament should amend our Constitution as long as a joint address is presented from the two Houses of Parliament. There seems to be some disagreement on this point among constitutional experts. Would you suggest that that provision should be written right into the Constitution? First of all, are you in favour of that type of amendment? Do you think that the United Kingdom should amend our Constitution if, for example, a majority of the provinces do not want an amendment?

Professor Scott: Naturally, I want a repatriation, and I want the process of amendment to be a process entirely conducted within Canada.

• 1715

I am merely dealing with the existing rather strange historical relationships between the United Kingdom Parliament and Canada which have lasted from the days when we were a colony, and as you know the Statute of Westminster, which removed the application of the Colonial Laws Validity Act from all other legislation, specifically exempted the B.N.A. Acts. So they are under what we lawyers call the doctrine of repugnancy, and no federal law or provincial law is valid if it infringes that U.K. law which is the B.N.A. Act, because that law governs us.

By convention we have, in my opinion—and I said there were other opinions. Particularly for instance, Mr. Paul Gérin-Lajoie in his book on the amendments to the Constitution would not agree with my point of view, but I think that the U.K. has no choice when it gets an official request from Ottawa but to go along with that request. Everything else is internal politics...

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Because of long established precedents.

[Interpretation]

Professeur Scott: Je dois dire que de le faire maintenant me paraîtrait un acte d'un tel courage politique que j'en doute vraiment.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Ce serait presque de la folie.

Mr. Lachance: Concerning the delegation of powers presently the provinces can delegate their powers to the central government but as you said this is a one-way procedure.

Professor Scott: Only the common law provinces can do this.

Mr. Lachance: Yes, but do you think that in a new Constitution it would be advantageous if the provinces could delegate powers among themselves? To my knowledge everyone agrees that there could be a delegation of powers from the federal to the provinces and from provinces to the federal but among provinces do you think it could be an advantage also?

Professeur Scott: Je dois avouer que je n'ai pas songé à cette proposition et j'aurais bien peur que cela sème beaucoup de confusion, cependant ce serait peut-être une façon d'unifier les Maritimes.

M. McQuaid: Professeur Scott, vous avez répondu partiellement à ma question en répondant à M. Lachance. Vous croyez fermement que le Parlement du Royaume-Uni devrait modifier notre constitution du moment qu'une adresse est présentée conjointement par la Chambre et le Sénat. Il semble exister un certain désaccord entre les spécialistes sur cette question. Pensez-vous que ces dispositions devraient être écrites dans la constitution? D'abord êtes-vous en faveur de ce genre d'amendement? Pensez-vous que le Royaume-Uni devrait modifier notre constitution si la majorité des provinces ne veulent pas un amendement?

Professeur Scott: Je suis naturellement en faveur du rapatriement et je voudrais que le processus de modification se fasse entièrement au Canada.

Je parle de ce qui existe et non pas des relations historiques étranges entre le Parlement du Royaume-Uni et le nôtre, qui datent de l'époque où nous étions une colonie, et comme vous le savez, le Statut de Westminster qui a aboli l'application de la Loi de validité des lois coloniales, exempta spécifiquement les lois de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Elles sont ce que, nous, avocats, appelons la doctrine de répugnance et aucune loi fédérale ni provinciale n'est valide si elle va à l'encontre de cette loi du Royaume-Uni qui est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, car cette loi nous gouverne. Par convention, à mon avis, il y a d'autres avis aussi, entre autres M. Paul Gérin-Lajoie dans son ouvrage sur les amendements à la Constitution n'est pas d'accord avec moi là-dessus, mais, à mon avis, le Royaume-Uni n'a pas le choix, quand il reçoit une requête officielle d'Ottawa si ce n'est d'accéder à cette requête. Tout le reste est de la politique interne.

Le président suppléant (le sénateur Lamontagne): A cause de précédents établis depuis longtemps.

[Texte]

Professor Scott: Yes, everything else is. I do not want any coercion against the—I should have said this in my opening statement. It is not until we get some specific proposals that you can begin to find out who is for and who is against, particularly if we can find out whether the revisions would receive a double majority, that is to say, whether it would convince the majority amongst roughly the French-speaking people and the English-speaking people so that the new Constitution would have legitimacy, because if it is only put through with the support of English Canada, it will not have legitimacy in Quebec. I think that is just a fact of Canadian life that has to be accepted.

I do not know whether I have answered your question. I do not want this process—except if as I say, it was a matter like amending something particular to the school law in Quebec, and Quebec wanted it and Ottawa is in favour and P.E.I. said no, we do not want you to do it. I would not be shocked at all if Ottawa said, very well, we will go ahead, because that is not destroying the compact theory. It is only touching a specific place.

As a matter of fact, if my memory serves me—and some here might have a better memory—when Quebec was about to abolish its legislative council and there was doubt as to whether the legislative councillors would vote for their own abolition, it was suggested that Mr. Lesage might have sought the aid of Ottawa to ask for a U.K. statute abolishing its legislative council. There would be a thing affecting one province only, and it would not have shocked me at all if that had gone through.

Mr. McQuaid: Well, I agree there, but what about the case where we will say one half of the provinces—you took Prince Edward Island as an example, which is a very poor one, I agree, the smallest province in Canada. But let us take the case where one half of the provinces, representing we will say 75 per cent of the population of Canada, say we do not want this particular amendment. Do you think that their rights should be protected in the Constitution? I am looking ahead now to the point where we may have to make some specific recommendations, particularly with reference to amendments. Do you think that it would be advisable to write into the Constitution a provision that unless, just as an example, one half of the provinces representing 75 per cent of the population say they do not want it, then the Constitution cannot be amended?

Professor Scott: Well, I certainly think that the amending process must require another kind of double majority. As you know, in the Fulton-Favreau formula it was to be two thirds of the provinces, representing a majority of the population. Those two factors I would want to see in any future amending procedure. I think the Fulton-Favreau formula was too rigid in exempting from that process of amendment a number of things in Sections 91 and 92 that I think did not need that degree of entrenchment. But that is a detail. In principle I agree with you. I was postulating something that did not affect the rights of the other provinces. It only affected one province in its internal government, and there I would think that we may have to consider it possible to modify the compact theory as it has traditionally been understood.

Mr. McQuaid: You seem to have laid some strength, Professor Scott, on your thoughts on dualism. You mentioned it just a few minutes ago, French and English and so on. But in view of the

[Interprétation]

M. Scott: Oui, tout le reste est ainsi. Je ne veux pas de coercition contre le vœu de la majorité. J'aurais dû dire ceci dans mon exposé initial; ce n'est que lorsque nous aurons des propositions concrètes, qu'on pourra commencer à savoir qui est pour ou qui est contre, principalement si nous pouvons savoir si les dispositions convaincraient la double majorité des gens de langue française et de ceux de langue anglaise, de sorte que la nouvelle constitution aurait la légitimité, parce que si elle n'obtient le support que du Canada anglais, elle n'aura pas la légitimité dans le Québec. Je crois que ce n'est qu'un fait de la vie canadienne qui doit être accepté.

Je ne sais pas si cela répond à votre question. Je ne veux pas de ce procédé sauf, si, comme je dis, il s'agissait de modifier quelque chose de particulier dans la Loi des écoles au Québec et que Québec le désire et qu'Ottawa est en faveur; si Ottawa est en faveur alors que l'Île du Prince-Édouard dit non, nous ne voulons pas que vous fassiez cela. Je ne serais pas choqué du tout si Ottawa disait, très bien, nous irons de l'avant, parce que cela ne détruit pas la théorie de l'ensemble, mais un endroit en particulier. Comme question de fait si je me souviens bien, et il y en a d'autres dont la mémoire est peut-être plus fidèle, lorsque le Québec se préparait à abolir son Conseil législatif et qu'on doutait si les conseillers législatifs voteraient pour leur propre abolition, on avait suggéré que M. Lesage aurait pu demander l'aide d'Ottawa pour demander que le Royaume-Uni décide d'abolir le Conseil législatif. Il s'agirait d'une chose qui n'affecte qu'une province et je n'aurais pas été choqué du tout que cela arrive.

M. McQuaid: Oui, je suis d'accord dans ce cas, mais que dire dans un cas où la moitié des provinces — vous avez mentionné l'Île du Prince-Édouard, comme exemple, ce qui est un exemple, je l'admets car c'est la plus petite province au pays. Prenons, cependant, le cas de la moitié des provinces, qui, représentent 75 p. 100 de la population du Canada, nous ne voulons pas de tel ou tel amendement. Pensez-vous que leurs droits devraient être protégés dans la Constitution? Je songe, maintenant, à certaines recommandations qui pourraient être faites sur ces amendements. Pensez-vous qu'on devrait inscrire, dans la Constitution, une disposition disant par exemple, à moins que la moitié des provinces représentant 75 p. 100 de la population dise qu'elle ne le veut pas, refuse ces choses, alors la Constitution ne peut être amendée?

M. Scott: Bien, je crois certainement que le processus de modification doit exiger un autre genre de double-majorité. Comme vous le savez, dans la formule Fulton-Favreau, il fallait que ce soit les deux tiers des provinces qui représentent la majorité de la population. Je voudrais que ces deux facteurs existent dans toute procédure à l'avenir. Je pense que la formule Fulton-Favreau était trop rigide en exemptant de ce processus de modification un certain nombre de points qui existent aux articles 91 ou 92 qui, à mon avis n'avaient pas besoin d'un tel degré d'unanimité, mais cela est un détail. En principe, je suis d'accord avec vous. Je postulais quelque chose qui ne touchait pas les droits des autres provinces, qui touchait seulement une province dans son gouvernement interne et alors, je penserais que nous pourrions avoir à considérer comme possible la modification de la théorie d'ensemble comme cela a traditionnellement été compris.

M. McQuaid: Vous semblez penser, insister avec force, monsieur Scott, sur cette théorie dualiste. Vous l'avez mentionné il y a à peine quelques minutes, le français et l'anglais et ainsi de suite,

[Text]

situation that we have in Western Canada particularly, where we have a very plural society, do you not think that some consideration should be given there to the thinking of these people who are neither French nor English?

● 1720

Professor Scott: I do not think any special consideration is needed in respect of processes of amending the Constitution. If there is any special consideration for them, then I think it is in the terms of the provincial education laws and we have something to say about that in our second part of the B and B Commission report for developing the cultural communities and allowing them to have their reasonable expansion. I certainly go along with that but I do not think it touches at all the question of amendment to the Constitution, nor does it touch at all the question that there are only two and not ten official languages in Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I wonder if I might just at this point, as we have got onto this very subtle and yet very important point about who can bring about the amendment of the Constitution at present, ask you which of two things you are saying just so that we may all be certain as to the exact position you are enunciating. There is more or less a convention that the federal Parliament will not request the amendment of the BNA Act in ways which touch the provinces without the consent of the provinces. Is your position that there is also a convention that the British Parliament will follow the advice of our federal Parliament regardless of provincial consent and that this convention is more clearly established or that as a result of the statute at Westminster it is a matter of law that the British Parliament could not refuse to pass any amendment which was unanimously requested by our Parliament?

Professor Scott: I am quite sure it is not a question of law that the British Parliament, after all which enacted the statute of Westminster and the BNA Act, can do anything it pleases from the legal point of view, but I think the convention that it must accede to the request from Ottawa is very strong and I cannot conceive the British wishing to get mixed up in our internal politics.

I agree also that the compact theory is a very strong convention and I hope nothing I am saying here will make it appear that I do not consider the approval of provinces an essential part of the amending procedure. I do. My modification was that there might be some particular things in one province only and, as a matter of fact, Mr. Chairman, if I remember rightly, I have not got it before me, the Fulton-Favreau formula in respect of amendments to the education Section 93 did not require the consent of Newfoundland because in Newfoundland they have four or five forms of special schools protected by the Constitution. They have really got a problem that makes others pale into insignificance.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Senator Forsey: They do not come under Section 93 at all?

An hon. Member: No, no.

Professor Scott: So we have a very special status there and their opinion, therefore, would not have to be sought in any amendment to Section 93.

[Interpretation]

mais en considérant la situation que nous avons dans l'Ouest du Canada, particulièrement, où nous avons une société pluraliste, ne pensez-vous pas qu'on devrait considérer l'opinion de ces gens qui ne sont ni de langue anglaise ni de langue française?

M. Scott: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire — de faire quelque chose de particulier lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications à la Constitution. Je pense que l'on devrait plutôt étudier la réforme des lois provinciales sur l'éducation et nous en avons parlé dans le deuxième volume du rapport de la Commission BB en vue de développer différentes collectivités, pour leur permettre d'étendre leur rayonnement culturel. Je suis d'accord, mais cela ne touche pas la question des amendements à la Constitution, ni le fait qu'il n'y a que deux langues officielles au pays et non pas dix.

Le coprésident (M. MacGuigan): Comme nous nous sommes engagés sur cette voie, en vue de déterminer qui peut modifier la Constitution présentement, je me demande si je ne pourrais pas vous demander quel est exactement votre avis à ce sujet. Il y a plus ou moins une entente selon laquelle le gouvernement fédéral ne demandera pas à modifier la Constitution en ce qui touche les provinces sans le consentement de celle-ci, mais n'y a-t-il pas aussi une entente selon laquelle le gouvernement britannique suivra l'avis du gouvernement fédéral en faisant fi des provinces et à la suite du Statut de Westminster, le Parlement britannique ne pourrait pas refuser d'accepter les amendements proposés par le Parlement fédéral?

M. Scott: C'est vrai, ce n'est pas une question de droit que le Parlement britannique a décrété le Statut de Westminster et la Loi de l'Amérique britannique du Nord peut faire ce qu'elle veut du point de vue juridique, mais elle doit accepter les demandes faites par Ottawa et je ne vois pas pourquoi les Britanniques voudraient s'immiscer dans nos politiques nationales.

Je conviens que votre théorie repose sur des traditions bien enracinées et il ne faut pas penser que je ne considère pas l'accord des provinces comme étant essentielle, au contraire. Je disais qu'il peut y avoir des cas particuliers qui touchent une province seulement et si je me souviens bien, la formule Fulton-Favreau au sujet des amendements à l'article 93 sur l'éducation ne demandait pas l'accord de Terre-Neuve, car il y a là 4 ou 5 sortes d'écoles qui sont protégées par la Constitution. Les Terre-Neuviens ont un problème tellement grave que ceux des autres provinces paraissent insignifiants en comparaison.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

Le sénateur Forsey: Ils ne relèvent pas du tout de l'article 93?

Une voix: Non, non.

M. Scott: Ils ont donc un statut spécial et il ne serait pas nécessaire alors de connaître leurs opinions en rapport avec tout amendement l'article 93.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Of the two conventions do you feel that the more firmly established is the British one of non-interference with the request, not looking behind the request of our federal Parliament?

Professor Scott: Do not forget the amendment to Section 91, by which subsection I was added, was done by the federal Parliament alone against the unanimous opposition of the Legislature of Quebec. That is because in the opinion of the federal government it did not touch Quebec at all. It had nothing to do with Quebec or any other province and therefore it was not necessary to have their consent.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Although you said that you were firmly in favour of an entrenched bill of rights, you also said when referring to the Canadian Bill of Rights, that many of those rights in the Canadian Bill of Rights were more or less around for a long time.

As many, or some, witnesses before this Committee and some members of Parliament feel that we do not need an entrenched bill of rights, I was a bit concerned when you said that many of these rights are around or have been around anyway because they use that as an argument to oppose an entrenched bill of rights and they say we have all these rights anyway in virtue of all sorts of things.

● 1725

The part of the BNA Act which says that we accept the British parliamentary system, that it applies, and so forth and so on.

I wanted to ask you to clear up this point. You have been counsel in many civil rights cases that have gone to the Supreme Court and have been successful in several of them. Despite that, would you say that civil rights in some of the cases you have been involved in would have been much better advanced or better served had we had that entrenched Bill of Rights? In other words, do you firmly state that, despite the fact these rights are floating around in different places, we still need an entrenched Bill of Rights to do the job well—to protect civil liberties well?

Professor Scott: I certainly am emphatically of that position. It is precisely because they are just floating around and not anchored that I want the Bill. I mean, they can be taken away by somebody else's law. I want them to be put beyond any form of change except by amending the constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson?

Mr. Gibson: I have a supplementary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You are the next questioner. Perhaps we can take it then.

Mr. Allmand: Good, I just wanted to clear that up because advocates against the entrenched Bill of Rights keep referring to these floating rights.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Des deux conventions, pensez-vous que celle qui est la mieux établie soit celle des Britanniques qui ne voudraient pas s'ingérer bien sûr dans nos affaires internes et ne chercheraient pas à s'opposer à la demande de notre Parlement fédéral?

M. Scott: N'oubliez pas le paragraphe 1 ajouté par amendement à l'article 91, ce qui a été fait par le gouvernement fédéral seul et contre l'opposition unanime de l'Assemblée législative du Québec. Le gouvernement fédéral prétendait que cet amendement n'avait rien à voir avec le Québec et qu'il n'était donc pas nécessaire d'avoir le consentement de celui-ci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Bien que vous ayez dit que vous êtes d'accord pour la promulgation d'une Charte canadienne des droits de l'homme au sein de la Constitution, vous avez dit également que bon nombre de ces droits existaient depuis assez longtemps.

Puisque certains témoins venus ici et certains députés estiment qu'il n'est pas nécessaire d'avoir cette consécration de la Charte canadienne des droits de l'homme dans notre Constitution, je suis inquiet du fait qu'on puisse utiliser justement cette thèse pour s'opposer à l'insertion de la Charte des droits de l'homme dans la Constitution et qu'on prétende avoir tous ces droits, de toute façon, en vertu de toutes sortes de choses.

La section de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, par exemple, qui précise que le régime parlementaire britannique s'applique au Canada, etc.

Je voudrais vous demander de préciser ce point. Vous avez défendu comme avocat plusieurs causes à la Cour suprême concernant les droits de l'homme et vous avez d'ailleurs gagné plusieurs de ces causes. En dépit de ceci, croyez-vous que les droits civils, dans certaine causes, par exemple, que vous avez défendues, auraient été mieux reconnus si nous avions eu cette consécration des droits dans la constitution? Donc, est-ce que vous déclarez carrément que même si ces droits existent, à divers endroits, il nous faut toutefois une consécration de la charte des droits de l'homme dans la constitution pour bien affirmer ces droits?

M. Scott: Je prendrais sûrement position en ce sens. C'est justement parce qu'ils existent seulement et ne sont pas précisés que je désire cette charte. Ces droits pourraient être abolis par une autre loi.

Je veux qu'ils soient au-dessus de toute forme de modification excepté un amendement à la constitution.

Le co-président (M. MacGuigan): Monsieur Gibson?

M. Gibson: Une question supplémentaire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous aurez la parole tout à l'heure. Peut-être pourrons-nous alors répondre à cette question.

M. Allmand: Eh bien, je voulais tout simplement clarifier toutes ces questions car ceux qui s'opposent à l'insertion de ces droits continuent de nous parler de ces droits flottants.

[Text]

Mr. Osler: May I ask for clarification here?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right. Go ahead.

Mr. Osler: Did you say that they are floating around and can be taken away by somebody else? I do not understand that. I thought they referred only to bills that were on somebody's books at a certain time which would then be a historical fact.

Professor Scott: An argument can be made that the present BNA Act does in fact entrench certain of these rights but it is a very flimsy argument. The courts have never wholly accepted it. In other words, the idea that there is an implied Bill of Rights in the present Act is an idea that has some support.

Take, for instance, the Quebec padlock act. It was held invalid because it invaded the criminal law field. Therefore it could not be passed by the provincial legislature of Quebec. But, by the same argument, it could have been passed by the federal legislature; so their rights could have been taken away. It was only the wrong government that took them away.

Mr. Allmand: On another point, Professor Scott. During our public meetings outside Ottawa, and these meetings were all in provinces other than Quebec, we have had repeated recommendations that the federal government should have some authority over education and large municipalities. For education, they have said that the population is very mobile today, communications, and so forth and so on; and that there is a need for standardization, especially at the post-secondary level.

I was going to ask you if you had thought of any recommendations along this line—I am thinking of education now. I guess some people might have thought of a type of BNA Section 94 or even concurrent powers in superior education, or delegation or concurrency of some kind, and leave Quebec to its own position.

Have you developed any ideas in this area and do you think it is essential that we allow more federal jurisdiction in education, and especially for those provinces that want it?

Professor Scott: I think that not to have some federal jurisdiction in this area is a great handicap to higher education in Canada. Do not forget, however, that the BNA Act does contemplate federal legislation on education.

In those instances, under subsections 3 and 4 of Section 93, where there has been some interference with the minority rights in education and the province does not take remedial measures, then the condition is met, which transfers jurisdiction over the schools of a province to the federal Parliament.

You will remember, of course, that in 1895, after the Manitoba school crisis, the federal Parliament had a complete statute for a federal school system for Manitoba all ready; and, if it had not been for the results of the election of 1896, it would probably have gone into effect. Whether it would have lasted very long is another matter.

• 1730

So, it is not correct to say that jurisdiction over education is exclusively provincial under the present BNA Act.

[Interpretation]

M. Osler: Puis-je demander une précision?

Le coprésident (M. MacGuigan): D'accord.

M. Osler: Avez-vous déclaré que ces droits existaient mais qu'on pourrait nous les enlever? Je ne comprends pas très bien. Je croyais qu'on ne parlait que de droits qui étaient considérés comme des droits acquis, par exemple, des droits historiques.

M. Scott: Une thèse pourrait être présentée disant que l'AANB consacre en réalité certains droits, mais l'argument est faible. Les tribunaux ne l'ont jamais complètement accepté. C'est une idée qui a certains appuis.

Prenez, par exemple, la Loi du cadenas au Québec. Elle a été invalidée, car elle touchait au domaine du Code pénal ou criminel. Je sais bien qu'elle ne pouvait pas être adoptée par l'Assemblée législative du Québec. Mais, partant du même principe, elle aurait pu être adoptée par le Parlement fédéral; on aurait pu leur enlever leurs droits? C'est tout simplement le mauvais gouvernement qui l'a fait.

M. Allmand: Autre point, professeur Scott. Au cours de nos audiences publiques à l'extérieur d'Ottawa, et ces réunions ont eu lieu à l'extérieur du Québec, nous avons eu des recommandations selon lesquelles le gouvernement fédéral devrait avoir certains pouvoirs en matière d'éducation et sur les grandes municipalités. En ce qui concerne l'éducation, on nous dit, par exemple, que la population est très mobile, ces communications étant ce qu'elles sont; il faut standardiser, normaliser, au niveau postsecondaire.

Eh bien, voici ma question maintenant. Avez-vous songé à des recommandations en ce sens, en matière d'éducation? On a pu songer, par exemple, à l'article 94 ou encore à des pouvoirs concomitants, en matière d'éducation au niveau supérieur, de délégation ou concomitance de pouvoirs de quelque sorte, et le Québec pourrait garder sa position actuelle.

Avez-vous quelque idée à ce sujet et croyez-vous qu'il soit essentiel que nous accordions une plus grande juridiction au fédéral en matière d'éducation, et spécialement pour les provinces qui en ont fait la demande?

M. Scott: Je crois que le manque de juridiction fédérale dans ce secteur est un handicap sérieux pour l'éducation de niveau supérieur au Canada. Il ne faut pas oublier, toutefois, que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique prévoit une législation fédérale en matière d'éducation.

Dans les cas, par exemple, paragraphes 3 et 4 de l'article 93, où il y a quelque interférence en ce qui concerne les droits des minorités en matière d'éducation, et si la province ne prend pas de mesures de redressement, la juridiction des écoles de cette province est transférée au Parlement fédéral.

Souvenons-nous, par exemple, qu'en 1895, après la crise scolaire au Manitoba, le Parlement fédéral avait un statut pour instaurer un système d'éducation fédérale au Manitoba; et, n'eût été le résultat des élections de 1896, ce système aurait probablement été mis en vigueur. Quant à savoir s'il aurait duré, ceci est une autre question.

Si bien qu'il n'est pas juste de dire que la compétence en matière d'éducation est exclusivement provinciale aux termes de l'Acte de

[Texte]

I am also concerned with universities. I think a university is different from a public school; it is a different order of being. A university belongs to an international community of scholars. It does not just belong to the province it happens to be in. Who would ever suggest that Harvard University belongs to Massachusetts? It is something that goes far beyond this type of concept and there is a grave danger, in a purely provincial approach to the university problem, of holding it back a certain amount.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Do you know how many Canadian universities there are that only have a federal charter?

Professor Scott: Queen's has a federal charter. I do not believe RMC has. Frontier College has a federal charter. I do not suppose there are many people who know anything about Frontier College.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): What about McGill?

Professor Scott: McGill has an imperial Order in Council.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): The same with Laval.

Professor Scott: So has Laval, and it has never been decided about McGill and Laval because they predate Confederation and they were begun for a totally different set-up. There was no Province of Quebec when the McGill charter was granted, and Laval has never been settled. I do not want anything I say here to be taken as suggesting that we should make some violent change in educational relations. I would just like to add that I am quite certain on the spending power side that it is possible for the federal Parliament to devote money to universities. As a matter of fact, the directors of every single university, including Laval and the University of Montreal, were in favour of federal grants to start with. It was only when Mr. Duplessis intervened that the attitude changed. I would like to think, Mr. Chairman, that we could work out some method which was agreed to everywhere by which federal aid to education could be reasonably sought.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): But what about the present provisions whereby the federal government pays 50 per cent of the postsecondary education?

Professor Scott: The federal government made a grant on the recommendation of the B & B commission—I think it was \$50 million—for minority language education. I only wish that Quebec, having taken that money, would put it out to those minority schools that want to use it for teaching French... So far it has not done so.

• 1735

The complaint that the Protestant schools of Quebec do not teach French sufficiently well is obviously fairly well founded. This money could go to aid in that improvement, but it has not got out to the schools yet. So there are all these factors around. It would be foolish not to understand that the federal parliament has in fact, a considerable influence right now in the money it gives to university buildings, all that is emerging now in respect of education television and so forth. You cannot cut out the federal parliament in the process of evolving education entirely. It would be to the great detriment of Canadian education if that were to

[Interprétation]

l'Amérique britannique du Nord. En outre, ce qui me préoccupe ce sont les universités. Je pense que les universités ne sont pas des écoles publiques et l'université appartient à une communauté internationale de savants, et ça n'appartient pas tout simplement à la province où l'université se trouve. Qui dirait, par exemple, que l'université de Harvard appartient au Massachusetts? C'est quelque chose qui va, bien sûr, au-delà de ses limites. De ce concept, il y a un danger d'avoir une approche trop provinciale face aux problèmes universitaires. Et ceci nous garderait en arrière.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Combien d'universités canadiennes n'ont qu'une charte fédérale?

M. Scott: L'université Queens a une charte fédérale. Notre université, non. Pourquoi pas? Frontier College a une charte fédérale et il y a peu de gens qui la connaissent.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Que dire de McGill maintenant?

M. Scott: McGill a un décret du Conseil impérial.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Même chose pour l'université Laval.

M. Scott: Et il n'a jamais été décidé. Ces universités ont été fondées avant la Confédération bien sûr. Il n'a jamais été tranché si c'était fédéral ou provincial. Alors, il n'y avait pas de province de Québec à l'époque lorsque la charte de McGill a été octroyée et même chose pour Laval, bien sûr. Ces questions n'ont jamais été tranchées. Alors je ne voudrais pas laisser entendre ici qu'il faudrait changer brusquement l'éducation, mais je suis bien certain qu'il est permis au Parlement fédéral de consacrer de l'argent aux universités. En fait, toutes les universités sans exception, y compris Laval et Montréal étaient en faveur de subventions fédérales et ce n'est que lorsque M. Duplessis est intervenu que les attitudes ont changé. Eh bien, je pense qu'il faudrait en arriver à une méthode permettant de solliciter l'aide du fédéral pour l'éducation.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Que dire des dispositions actuelles? Que le gouvernement fédéral, par exemple, verse 50% des frais pour l'éducation postsecondaire?

M. Scott: Eh bien le gouvernement fédéral a fourni une subvention sur la recommandation de la Commission BB de \$50 millions de dollars pour l'éducation aux groupes minoritaires. J'espère que le Québec aurait pu nous fournir cet argent pour enseigner le français aux groupes minoritaires. Jusqu'ici, Québec ne l'a pas fait.

On nous dit justement que les écoles anglaises du Québec n'enseignent pas suffisamment le français, eh bien je crois que c'est un fait manifeste. Je pense que cet argent pourra être utilisé pour améliorer cet enseignement, mais il n'est pas encore parvenu aux écoles. Si bien que tous ces facteurs existent en ce moment. Il serait ridicule de ne pas comprendre que le gouvernement fédéral a des pouvoirs considérables en ce moment sur l'argent qu'il donne aux universités pour la construction. En ce qui concerne la télévision éducative, tout cela apparaît maintenant et ainsi de suite. On ne peut pas laisser entièrement de côté le gouvernement fédéral en ce

[Text]

be attempted. It does not destroy the fundamental fact that the primary responsibility, at least for the public school system, is in the province.

Mr. Allmand: The other aspect, Professor Scott, was the other area where we had a lot of recommendations for federal authority with respect to large cities or metropolitan regions which pointed out that they are not being properly served by merely provincial governments and they do have national aspects. The problem with many of the recommendations has been that while they have recommended some federal authority in respect of some communication that would be in the Constitution between these large metropolitan regions or municipalities, they have not spelled it out. I wondered if you had thought of this problem and had anything to suggest in respect of our large metropolitan regions, Ottawa-Hull, Montreal, Toronto, Winnipeg.

Professor Scott: I would have thought Ottawa-Hull was a little special because of the Capital Commission et cetera, but I would certainly believe we cannot omit this third level of government from a constitutional consideration and to pretend it is nothing but a purely provincial matter is completely unrealistic, if only for the planning of cities when you consider that the federal government decides where airports go, how harbours are developed, where federal railways have their railway stations and so forth. The influence of the federal relationship to these big areas is so great that they cannot wholly be planned and developed within provincial powers and I certainly think communications between any city and Ottawa should be a normal thing. Why deny the right of freedom of speech to a city that wants to talk to Ottawa? I used to know very well George Mooney who was head of the Canadian Association of Mayors and Municipalities when it was quite a power in the land and used to make representations to the federal cabinet quite regularly until the government of Quebec suddenly told them they should not do it. I do not think that is reasonable. I think anybody ought to be able to speak to the federal government, including cities.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. Mr. Rowland, Mr. Gibson, Mr. Whelan and Mr. Osler. Mr. Rowland.

Mr. Rowland: Mr. Chairman, I would like to thank those members who have allowed me to move up on the list of questions as I have another meeting to attend. I should like to ask Professor Scott through you, Mr. Chairman, and drawing upon his knowledge of constitutional procedures, in accepting the fact that probably we have not exhausted the potentialities of the British North America Act to deal with current problems and so forth, there are compelling reasons why we should proceed with this whole process of constitutional review in a rapid fashion. Does Professor Scott have any particular suggestions he might make to this Committee to break up the log jam which now seems to be stalling the whole process. I think, for example, federal-provincial conferences are an entirely inappropriate means of dealing with the question for a number of reasons which I do not think I need to go into, but is there any other process which we could legitimately employ in order to hasten the process?

[Interpretation]

qui concerne l'évolution du domaine éducatif. Ce serait le faire au détriment de l'éducation canadienne si on tentait de le faire. Ceci ne détruit pas le fait que la responsabilité première du moins au niveau du cours primaire, est du ressort des provinces.

M. Allmand: L'autre aspect, monsieur le professeur Scott, faisait partie d'un autre domaine dans lequel nous avions beaucoup de recommandations pour le gouvernement fédéral en ce qui concerne les grandes villes ou les régions métropolitaines. Ces recommandations soulignaient que les gouvernements provinciaux ne peuvent répondre aux besoins des grandes villes et qu'elles possèdent une portée nationale. Il y a eu des difficultés avec certaines de ces recommandations et bien que plusieurs d'entre elles recommandent une certaine autorité fédérale dans un certain aspect des communications qui existerait dans la Constitution entre ces grandes régions métropolitaines ou municipalités, elles n'ont pas précisé ce point. Je me demandais si vous aviez songé à cette difficulté et si vous aviez quelque chose à nous proposer en ce qui concerne les grandes régions métropolitaines, Ottawa-Hull, Montréal, Toronto, Winnipeg.

M. Scott: J'aurais pensé que la région Ottawa-Hull était un peu spéciale, à cause de la Commission de la capitale nationale. Mais je pense que l'on ne peut pas oublier ce troisième niveau de gouvernement lorsque l'on traite de la question constitutionnelle et, prétendre que ce n'est que d'un ressort purement provincial, serait peu réaliste. Si l'on considère seulement la conception des villes, le gouvernement fédéral, par exemple, décide lorsqu'il s'agit d'établir les emplacements des aéroports, des ports, des chemins de fer, des gares de chemin de fer, etc. L'influence fédérale est si grande dans ces domaines que l'on ne peut pas laisser entièrement aux provinces la conception et le développement des villes. Je pense que les communications entre toute municipalité et Ottawa devrait être une chose normale. Pourquoi dénier la liberté de parole à une ville qui veut s'adresser à Ottawa. Je connaissais très bien George Mooney qui était le directeur de l'Association des maires et municipalités du Canada à l'époque où cette dernière avait une grande influence. Il avait l'habitude de présenter des instances au gouvernement fédéral de façon régulière jusqu'à ce que le gouvernement provincial du Québec se décide de leur dire de ne plus le faire. Je ne crois pas cela raisonnable. Je pense qu'il est tout à fait normal pour les municipalités de s'adresser au gouvernement fédéral.

Le co-président (M. MacGuigan): Je vous remercie. M. Rowland, M. Gibson, M. Whelan et M. Osler. M. Rowland maintenant.

M. Rowland: Monsieur le président, je remercie les interpellateurs qui m'ont permis de m'adresser dès maintenant, car j'ai une autre réunion. Je voudrais demander au professeur Scott par votre entremise, monsieur le président, puisqu'il connaît si bien la procédure constitutionnelle, si nous avons épuisé les possibilités de l'Acte de l'Amérique du nord britannique en vue de régler les problèmes actuels et s'il y a des raisons nécessaires qui nous poussent à revoir vite tout le procédé de révision constitutionnel. Le professeur Scott n'aurait-il pas une proposition précise à faire en vue de briser cette impasse justement qui se présente en ce moment et qui bloque tout le processus de l'étude constitutionnelle? Par exemple, je crois que les conférences fédérales-provinciales sont un moyen tout à fait inapproprié pour traiter de la question pour diverses raisons que je ne voudrais pas aborder ici. Y a-t-il d'autres moyens qui pourraient s'offrir à nous tout à fait légitimement en vue d'étudier rapidement la question constitutionnelle?

[Texte]

Professor Scott: The existence of this Committee is a new process in itself, is it not? Otherwise it is all at the sort of ministerial level and so forth and I think this Committee is appropriately the one that can promote federal initiative in bringing the ideas about revision to more specific expression in proposed amendments. It seems to me you have to take different parts of the Constitution and build up what you are recommending to be the wording of that portion. It would not be difficult to go through quite a number of the earlier sections. The great difficulty will be on the distribution of powers to make up a Bill of Rights. You could cut out some of the purely dead wood and you would have something approaching a document that could be circulated and might have even the approval of the federal government as a draft for consideration. I want to bring things down to a point where, let us take the term people are polarized around certain ideas, otherwise you do not know how many want this or how many want that. I do not think there is any magic formula quite frankly that is going to break the log jam in any sudden way. There is no key log you pull out and it all goes "swoosh".

Mr. Rowland: No, I quite agree. It is a task that I think this Committee must take up and that is attempting virtually to draft a Constitution in the hope that you can polarize public opinion or at least promote sufficient public opinion in favour of what we are saying that the provinces and the federal government will be forced to act more rapidly.

Rather than abuse the good will of those gentlemen who gave to me, Mr. Chairman, while I had quite a number of things to ask you, I will restrict myself to one further question. It is a fairly specific one with respect to taxing powers.

• 1740

Professor Scott mentioned that he felt the federal government should not let go the spending power, that any new constitution should provide a sort of over all spending power for the federal government, perhaps with some restrictions.

With respect to the taxing power, it now would seem that the federal government and the provinces are agreed that both levels of government should have equal access to all tax fields. What do you think of the wisdom of that proposal? I am thinking in terms of the rather great problems we have in this country, for example in regional economic disparities and attempts to overcome them—something which say, exclusive federal jurisdiction over corporate income tax might assist in correcting. Could you comment on the proposals which have been placed before the Federal-Provincial Conference thus far?

Professor Scott: I must say on the whole that I am inclined to the view that equal access is a reasonable proposal and that we should trust to agreement to work out the applications of the tax. I can quite see that to overcome regional economic disparities you must be sure that the tax provisions in that region do not militate against the economic measures you are taking precisely to overcome those disparities. If the concurrent tax power meant that it became a tax war, as it were, we would not get far forward at all. The taxing powers of the provinces have been greatly enlarged by this interpretation. The provinces can tax banks and they can tax federal companies. The only sovereign immune corporation that I can think of in Canada is the CPR in the western provinces, which have

[Interprétation]

M. Scott: Eh bien, ce comité lui-même est une nouvelle méthode en soi ne croyez-vous pas? De toute autre manière, cela fait au niveau ministériel et ainsi de suite. Je pense que le comité est justement le moyen qui pourrait faire valoir les initiatives fédérales en vue de faire surgir ces idées et d'arriver à une expression plus précise, plus spécifique des modifications proposées. Il me semble donc qu'il faut considérer diverses parties de la Constitution et faire ce que vous recommandez être l'énoncé de cette partie. Il ne serait pas difficile de revoir un grand nombre des premières tranches. La grande difficulté résidera dans la répartition des pouvoirs pour la rédaction d'une loi des Droits de l'homme. En tout cas, on pourrait éliminer les parties inutiles et on aurait un avant projet de document qui pourrait être distribué largement et qui pourrait même avoir l'approbation du gouvernement fédéral comme avant projet digne d'être considéré. J'aimerais ramener le sujet au point où les gens se polarisent autour de certaines idées, sinon on ne sait pas ce que veulent les gens ou dans quelle proportion ces derniers veulent telle ou telle chose. Je ne crois franchement pas qu'il y ait de formule magique qui briserait soudainement l'impasse. Il n'existe aucune méthode qui pourrait le permettre.

M. Rowland: Je reconnais que c'est vrai. C'est une tâche qui s'impose pour notre Comité. Il s'agirait d'arriver à un avant-projet de constitution dans l'espoir de polariser l'opinion publique ou, du moins, de promouvoir une opinion publique assez grande en faveur de ce que nous disons de façon à forcer les provinces et le gouvernement fédéral à agir plus rapidement.

Plutôt que d'abuser de la bonne volonté de ceux qui m'ont cédé leur droit de parole, monsieur le président,—j'avais un certain nombre de questions à poser, mais je me limiterai à une seule autre question qui est assez précise. Il s'agit des pouvoirs d'imposition.

Le professeur Scott a mentionné qu'à son avis le gouvernement fédéral ne devrait pas laisser tomber le pouvoir d'imposition, qu'une nouvelle constitution devrait donner au gouvernement fédéral une espèce de budget global, peut-être avec quelques restrictions.

En ce qui concerne le pouvoir de l'imposition, il semble maintenant que le fédéral et les provinces se soient entendus pour que les deux niveaux de gouvernement aient un droit d'accès égal aux champs de taxation. Qu'en pensez-vous? Je pense notamment aux problèmes considérables que nous avons dans ce pays en ce qui concerne, par exemple, les disparités régionales et les remèdes pour y remédier, quelque chose qui pourrait être corrigé par, disons, la juridiction exclusive du fédéral sur l'impôt des sociétés. Pourriez-vous ajouter un commentaire sur ce qui a été dit aux conférences fédérales-provinciales jusqu'ici?

M. Scott: Eh bien, je dois dire que, dans l'ensemble, je suis d'avis que le droit égal d'accès aux impôts est une proposition raisonnable et qu'il faut faire confiance aux accords qui verront à une application de cette taxe. Je puis très bien entrevoir que si l'on veut surmonter les disparités régionales, les dispositions concernant les impôts dans cette région ne devraient pas aller à l'encontre des mesures économiques prises justement pour surmonter ces écarts régionaux. Et si les pouvoirs d'imposition concomitants voulaient dire une guerre fiscale, nous n'avancerions plus du tout. L'assiette fiscale des provinces a été bien élargie, les provinces peuvent taxer les banques et les compagnies fédérales. La seule société souveraine qui n'est pas imposée au Canada, me paraît être le Canadien

[Text]

considerable immunity from taxation. The CPR and the Crown are in the same category.

They have enlarged their powers there. Since they have validated in effect the sales tax, which I suppose is practically an excise tax, what is left that the provinces cannot do by taxing? The whole problem of economic disparities is a separate thing. I know it has been proposed that a clause dealing with this should be put in the constitution. I think it would be better to have it only in the preamble as an objective for the way the constitution is to work. It is too broad a term to put into the next.

Mr. Rowland: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson, Mr. Whelan, Mr. Osler, Senator Forsey and myself.

Mr. Gibson: In June of 1935, some thirty-five years ago, I believe you appeared as a witness before a House of Commons Committee on the BNA Act.

Professor Scott: That is true.

Mr. Gibson: I quote from page 12 where you were reported to have expressed the view that

as the Dominion Parliament represented the population of the provinces, ordinary amendments should be made upon a majority vote of both Houses and amendments affecting minority rights should be approved in addition by all provincial legislatures, in order to become law.

Do you still adhere basically to that goal.

Professor Scott: No, not basically, only romantically.

Mr. Gibson: I think it is unique that you appeared as a witness thirty-five years ago and you look so young today and are so bright.

Sir, with respect to the power of reference—I have raised this several times—to the Supreme Court of Canada and the use of the reference power, I suggested to several witnesses, and they did agree with me, that if we used the reference power selectively and more frequently, by taking a bill before it is actually enforced by the law of the land, passed by the House and the Senate, there would be some merit in referring such draft bills for reference to the courts so that litigation would be avoided. I am thinking particularly of the breathalyzer case dealt with by Parliament, and the way they did it which did not take into consideration the Bill of Rights. I am wondering, sir, if possibly in some cases where the facts are pretty well standard the question of the Bill of Rights could be raised at the same time, thereby avoiding a lot of delay and expense.

• 1745

Professor Scott: First, the Bill of Rights puts the duty on the Minister of Justice to examine all federal legislation and to advise Parliament whether or not the legislation is invalidated by the Bill of Rights, and I would think that was an adequate protection if the process was properly conducted.

I would be very careful about any extension of the reference power as a general preliminary to legislation, because I do not think

[Interpretation]

Pacifique dans l'Ouest, qui bénéficie d'une immunité fiscale considérable. Le Canadien Pacifique et la Couronne se trouvent dans la même catégorie. On a élargi l'assiette fiscale là-bas. Depuis que la taxe de vente a été validée, ce qui, je suppose, correspond à la taxe d'accise, que reste-t-il que les provinces ne peuvent faire en taxant? Tout le problème des disparités économiques est une chose distincte. Je sais qu'on a proposé d'insérer quelque chose dans la Constitution à ce sujet. Je pense qu'il serait préférable de l'inscrire dans le préambule comme un objectif pour la façon dont la Constitution doit fonctionner. C'est quelque chose de trop vaste à insérer dans le texte lui-même.

M. Rowland: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. McGuigan): M. Gibson, M. Whelan, M. Osler, sénateur Forsey et moi-même.

M. Gibson: En juin 1935, vous avez témoigné, je crois, devant un comité de la Chambre des communes, sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

M. Scott: C'est vrai.

M. Gibson: A la page 12 du compte rendu du comité, vous avez dit que:

Comme le Parlement du Dominion représentait la population des provinces, les amendements ordinaires devraient être faits à la majorité des voix et les amendements, au sujet des droits des minorités, devraient être aussi approuvés par toutes les provinces, afin de devenir lois. Adhèrent-vous encore fondamentalement à cela?

M. Scott: Non pas fondamentalement, seulement de façon romantique.

M. Gibson: Je pense que c'est assez unique. Vous êtes apparu comme témoin il y a 35 ans, et vous avez l'air si jeune aujourd'hui et vous êtes si brillant.

Monsieur, au sujet du pouvoir de déférer les pouvoirs, j'ai mentionné cela à plusieurs reprises, à la Cour suprême du Canada et l'usage que l'on fait du renvoi du pouvoir. J'ai suggéré à plusieurs témoins, et ils ont été d'accord avec moi, qui si nous nous servons de ce pouvoir de façon sélective et plus souvent, en prenant un bill avant qu'il ne devienne une loi adoptée par la Chambre et le Sénat, il y aurait avantage à déférer de tels projets de loi aux tribunaux évitant ainsi les litiges. Je pense tout spécialement au cas des alcoètres qui ont été étudiés au Parlement et la façon dont il l'a fait en ne prenant pas en considération le Bill des droits de l'homme. Je me demande, monsieur, dans certains cas où les faits sont assez courants, si la question du Bill des droits de l'homme ne devrait pas être soulevée en même temps, cela éviterait beaucoup de retard et de dépenses.

M. Scott: Tout d'abord, il appartient au ministre de la Justice d'étudier tous les projets de loi et de dire à la Chambre si le bill des droits de l'homme rend le projet de loi invalide, et je serais d'avis que cela est une protection adéquate si on s'en tient au processus établi.

Je serais très prudent lorsqu'il s'agit d'accorder plus d'importance au pouvoir de renvoi en tant que préalable général à tout

[Texte]

a court is properly seized of the implications of a statute when it is only a set of words on a table and is not a concrete case where someone is wanting something, as against somebody else. Getting constitutional law in the abstract in this way is exactly what happened to all the Bennett new deal legislation. If that legislation had been allowed to take effect and had been in effect some time, you might have had a very different set of results.

Senator Forsey: I happen to know, that was the opinion of both Mr. Bennett and Mr. Meighen.

Mr. Gibson: You have stated forcibly that you believe in entrenchment, but would you entrench in one bite all the political rights—the egalitarian rights, the linguistic rights and the economic rights—in one big bundle, would you do them gradually, or would you entrench only some of those categories of rights?

Professor Scott: No, I would keep the entrenched rights—relatively few.

Mr. Gibson: Perhaps the political and legal.

Professor Scott: Yes, the good old fundamental freedoms, what I call the circle of liberty, those things we all have agreed upon for a long time, that charmed circle you are in, and put them down.

Mr. Gibson: I hope and pray that you include the Indians, the Métis and the Eskimos that we have been hearing about out West and who have been scandalously treated by the rest of us over the years. Some of them have had absolutely no rights. They have had their land taken away and been left as social outcasts in Western Canada. Can we entrench those rights and protect them?

Professor Scott: You cannot entrench a governmental policy. Our policy towards the Indians has been scandalous but that was not because the constitution did not allow us to have another policy. I cannot imagine you writing down freedom of religion, freedom of Indians, freedom of speech and freedom of Eskimos, all in a charmed . . .

Mr. Gibson: You can laugh about this but I can well imagine that we are going to enforce the rights of the under-dog native peoples of this country to try and bring them up to the general standard of the rest of Canadians. How about entrenching that, sir—and enforcing it, too?

Professor Scott: When you go to, let us say, the right to work, . . .

Mr. Gibson: To get a job.

Professor Scott: . . . you can put it in the constitution but it is only a guideline to policy because it does not of itself get any protection and must have a law or economic activity to provide employment. And those do not flow from the constitution; they flow from the type of legislation you have and the type of economic activity and have stimulated in your country.

Mr. Gibson: But if we do not entrench the obligation right in our constitution, do you not think it will carry on the way it is?

[Interprétation]

projet de loi, car je ne pense pas qu'un tribunal soit bien saisi des implications d'une loi lorsqu'il ne s'agit que d'une série de mots sur un papier; ce n'est pas la même chose qu'un cas concret lorsque quelqu'un veut quelque chose et qu'il y a litige. L'interprétation du droit constitutionnel au sens abstrait est cela même qui est arrivé à toute la législation «New Deal» de Bennett. Si cette législation était entrée en vigueur depuis un certain temps, les résultats auraient pu être très différents.

Le sénateur Forsey: Je crois savoir que c'était là l'avis à la fois de M. Bennett et de M. Meighen.

M. Gibson: Vous avez dit que vous étiez fermement d'avis que le bill des droits de l'homme devait être inscrit dans la constitution. Mais voudriez-vous que tous les droits, politiques, égalitaires, linguistiques, économiques, soient inscrits d'un seul coup, le feriez-vous étape par étape ou inscririez-vous dans la constitution seulement certaines catégories de droits?

M. Scott: Non j'inscrirais relativement peu de droits dans la constitution.

M. Gibson: Les droits politiques et légaux par exemple.

M. Scott: Oui, les bonnes vieilles libertés fondamentales, ce que j'appelle le cercle des libertés, ces choses sur lesquelles nous nous sommes entendus depuis longtemps.

M. Gibson: J'espère que vous allez inclure les Indiens, les Esquimaux, et les Métis dont nous avons entendu parler dans l'Ouest qui ont été traités de façon scandaleuse par nous depuis des années. Certains n'ont eu aucun droit. On leur a enlevé leur terre, et on les a considérés comme des parias de la société dans l'Ouest. Pouvons-nous inscrire ce genre de droit là et les protéger?

M. Scott: On ne peut inscrire une politique gouvernementale. Notre politique envers les Indiens a été scandaleuse, mais ce n'est pas parce que la constitution ne nous permettait pas d'adopter une autre politique. Je ne vous vois pas inscrire la liberté de religion, la liberté des Indiens, la liberté de parole, la liberté d'Esquimaux, toutes dans un . . .

M. Gibson: Vous pouvez en rire. Mais je puis facilement concevoir que nous allons faire valoir les droits des autochtones opprimés de ce pays afin qu'ils puissent jouir des mêmes avantages que les autres Canadiens. Que pensez-vous de l'idée d'inscrire cela, monsieur, et de l'appliquer par surcroît?

M. Scott: Lorsque vous allez au droit de travailler, par exemple, . . .

M. Gibson: Pour obtenir un emploi.

M. Scott: . . . vous pouvez l'inscrire dans la constitution, mais ce n'est qu'une directive car en soi cela ne permet d'obtenir aucune protection; il faut une loi ou une activité économique pour offrir des emplois. Et ces critères ne découlent pas de la constitution, ils découlent du genre de législation et du type d'activités économiques que vous avez stimulées au pays.

M. Gibson: Mais si nous n'incluons le droit d'obligation dans notre constitution ne pensez-vous pas que les choses continueront comme elles sont?

[Text]

Professor Scott: I am quite in favour of putting in these economic and egalitarian rights in a somewhat different form to the way you put the entrenched fundamental freedoms and have them in the constitution, so that is a constant duty for all governments in Canada to work for. They are what I call guidelines of future policy. You will find exactly that done, for instance, in the Indian constitution.

Mr. Gibson: There is a way in other words, sir, of getting this into the constitution?

Professor Scott: I would elevate them to a status of being in the constitution but I would not put them in the same kind of entrenchment as the fundamental freedoms.

Mr. Gibson: But you would definitely, as I understand it, and forcibly put it in as some form of duty?

Professor Scott: Yes, or else put it in as the objective of the whole country in the preamble. What is it you are trying to do with your constitution? At present we are promoting the welfare of the provinces and the interests of the British Empire. And I do not laugh when I use the word "Empire" in that context, because to protect the British Empire in 1867 meant you stopped the Americans getting a hold of the empty West. That happened to be a Canadian benefit as well as an Empire benefit, so it was not something we should be ashamed of. It is reading history backwards not to see exactly what that meant.

Mr. Gibson: How would you enforce the rights that you would entrench? In other words, Ontario has a Human Rights Commission. Personally, I think I would favour a summary application to a county court judge because they are closer to the people than the Supreme Court, and probably is less expensive. What sort of remedies would you give? And would you advise having night courts and easier access, having regard to jobs, difficulties of employment and this sort of thing?

Professor Scott: I think there has been invented over the past 25 years or so—I think the Americans started it first, and we must not forget a lot of good things have come out of the United States—the idea that in protecting people against discrimination in employment, housing and so forth the use of the criminal law power is too clumsy, costly and delaying. You need a more social work approach, and you have a special commission for this. You have to have speed, you have to make it possible for some to lay a complaint without having to hire a lawyer—not that he is barred from that. So the process is looked into, you inquire first before you start crying and punishing, and you clean up 90 per cent of the cases without the necessity of going to court at all.

Mr. Gibson: I have got an entirely different one, a very short one. Do you think we should reverse the power of the provinces? Do you think we should give the resource power to the federal government and take it from the provinces? How can you control pollution if the provinces have it, a decadent province can let factories operate without controls and the federal cannot really effectively get in?

Professor Scott: This is an example that I consider too drastic a change to be sensibly contemplated at this time.

[Interpretation]

M. Scott: Je suis bien en faveur d'ajouter ces droits économiques et égalitaires d'une façon un peu différente, que vous mentionniez les libertés fondamentales et de les avoir dans la constitution de façon à ce que cela serait un devoir constant pour tous les gouvernements du Canada. Ce serait ce que j'appellerais des directives en vue de politiques à venir. Vous retrouverez la même chose, par exemple, dans la constitution de l'Inde.

M. Gibson: En d'autres mots, il y aurait une façon d'insérer cela dans la constitution?

M. Scott: Je les élèverais au niveau d'insertion dans la constitution, mais je ne les inscrirais pas au même titre que les libertés fondamentales.

M. Gibson: Mais vous inscririez cela comme une forme de devoir?

M. Scott: Oui, ou en tant qu'objectif de tout le pays dans le préambule. Qu'essayez-vous de faire avec votre constitution? Dans le moment nous encouragerons le bien-être des provinces et les intérêts de l'empire britannique. Et je ne ris pas lorsque j'utilise le mot empire dans ce contexte car protéger l'empire britannique en 1867 voulait dire empêcher les Américains de s'accaparer de l'Ouest inhabité. Cela se trouvait à être dans l'intérêt canadien, tout comme l'intérêt de l'empire, ce n'est donc pas quelque chose dont nous devrions avoir honte. C'est lire l'histoire à rebours que de ne pas voir ce que cela voulait dire.

M. Gibson: Comment pourriez-vous appliquer ces droits qui seraient inscrits? En d'autres mots, l'Ontario a une commission des droits de l'homme. Personnellement, je crois que je serais en faveur d'une application sommaire de culpabilité devant un juge de cour de comté parce qu'ils sont plus près du peuple que la Cour suprême, et probablement parce qu'une telle procédure est moins coûteuse. Quel genre de remède suggèreriez-vous? Et croyez-vous qu'on devrait avoir des cours de nuit et un accès plus facile en ce qui a trait aux emplois, aux difficultés de trouver et ce genre de choses?

M. Scott: Je crois qu'on a inventé depuis 25 ans ou plus, les Américains ont été les premiers à le faire, et il ne faut pas oublier que bien des bonnes choses viennent des États-Unis, l'idée qu'en protégeant les gens contre la discrimination dans l'emploi, le logement et ainsi de suite, l'utilisation du droit criminel coûte trop cher, est trop maladroite, et prend trop de temps. Vous avez besoin en peu plus de l'approche du travailleur social et vous avez une commission spéciale pour cela. Vous devez agir en vitesse, vous devez faire en sorte qu'il soit possible de faire une plainte sans avoir à prendre un avocat, sans empêcher ce recours pour autant. De façon à ce qu'on étudie le processus, vous faites enquête avant de commencer à pleurer et à punir, et ainsi vous réglez 90 p. 100 des cas ainsi sans faire appel aux tribunaux.

M. Gibson: Une autre question bien brève. Pensez-vous que les pouvoirs des ressources devraient appartenir au fédéral et les enlever aux provinces? Alors comment peut-on contrôler la pollution si ce pouvoir appartient aux provinces. Une province decadente peut n'imposer aucun contrôle sur la pollution par les usines, et alors, que peut faire le fédéral?

M. Scott: C'est un exemple qui me paraît trop énergique, un changement trop radical.

[Texte]

Mr. Gibson: You do not live in Hamilton then with those factories pumping out smoke every day. We cannot get into that because the provinces have . . .

Professor Scott: Resources are in the hands of the provinces and I think they are going to stay there. You will have to work out other devices for curing Hamilton's ills.

Mr. Gibson: Possibly.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, I want to make a comment on a statement made by the other Joint-Chairman that it would be folly to expect the government now—and I wanted a little explanation of that, maybe I misunderstood what he said—to ask Westminster to grant the constitution the right to come home. Is that the way I understood it?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Without consultation with the provinces.

Mr. Whelan: Without consultation with the provinces. That is what I thought you meant.

I do not pretend to be a constitutional expert, but I remember reading the reportings that took place at the time the Fathers of Confederation met and I do not mean to maintain that I have read them all, but I have read enough of them to make me that little bit more concerned about what we are doing 103 years later so far as that goes. We had no federal Parliament at that time, 103 years ago. We have a federal Parliament with elected parliamentarians who are as close to the people as any provincial legislator so far as I am concerned. I spent many years of my life on school boards and in municipal work before I became a federal legislator—I should not say “federal legislator” because I do not think I have much to do with legislation—but I do not think the average Canadian gives one damn little bit . . .

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): You have really given up, have you?

Mr. Whelan: You know who the hell drafts the legislation anyhow. But I do not think the average Canadian, that is outside the intellectual world, cares one little bit about who governs him so long as he gets the right kind of government. If the federal Parliament decided that we should bring home our constitution, they could care little about what the provincial premiers say because the provincial premiers in many instances make great flowery statements on how we are all great Canadians. When they come to these dominion-provincial constitutional meetings and other kind of meetings you would think there was no federal Parliament and we have not advanced 100 years except that they are on television.

The fact that the public is watching these great Fathers of Confederation again and federal Parliament does not exist to any extent at all, they are the true representatives of the people. This is what I am trying to get at: I feel this is one of the things we completely overlook, federal members of Parliament do exist and they do represent people. We should be able to say, “let us bring the constitution home.” Do you think I am wrong?

Professor Scott: I have said that the prime initiative in anything so vastly important to all Canada as constitution revision lies with the only Parliament that represents all Canadians. The prime responsibility, in my opinion, lies with the federal Parliament. But it

[Interprétation]

M. Gibson: Eh bien, vous n'habitez pas à Hamilton, car les usines crachent de la fumée tous les jours. Nous n'y pouvons rien parce que les provinces ont . . .

M. Scott: Les ressources appartiennent aux provinces et demeureront là. Il faudra trouver d'autres moyens.

M. Gibson: Possible.

M. Whelan: Monsieur le président, je voudrais d'abord faire quelques commentaires, mais le président adjoint a dit que ce serait de la folie pure, peut-être que j'ai mal compris ce qu'il a dit, de compter que le gouvernement demande à Westminster de rapatrier la Constitution; ai-je bien compris?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Sans consulter les provinces.

M. Whelan: Ah, bon, C'est ce que j'avais bien pensé. Je ne suis pas un expert de la Constitution, mais je me souviens avoir lu les rapports qui ont été préparés par les Pères de la Confédération, je n'ai pas tout lu, mais j'en ai lu assez pour me préoccuper un peu plus de ce qu'on fait, 103 ans plus tard. Il n'y avait pas de Parlement fédéral, il y a 103 ans. Et nous avons un Parlement fédéral avec des parlementaires élus, qui est aussi près du peuple que n'importe quelle Assemblée législative que je sache, car avant de venir ici, je me suis occupé des municipalités, de commissions scolaires. Je n'ai pas grand-chose à voir avec la législation, mais je ne pense pas que le Canadien moyen nourrisse le moindre souci pour . . .

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous avez décidément abandonné la lutte, n'est-ce pas?

M. Whelan: Je ne pense pas qu'il importe tant soit peu à l'ensemble des Canadiens, à part des intellectuels, de savoir qui les dirige, à condition qu'ils soient dirigés. Alors peu importe, dans le cas de la Constitution, l'opinion des premiers ministres des provinces. Dans bien, des cas, les premiers ministres des provinces font de grands discours fleuris et lorsqu'on vient en Conférence fédérale-provinciale et à d'autres, on penserait qu'il n'y a pas de Parlement fédéral, mais on voit bien à ce moment-là qu'ils sont à la télévision et comme tout le monde regarde ces Pères de la Confédération, le Parlement fédéral n'existe pas vraiment et qu'ils sont les véritables représentants du peuple. Je pense que c'est une chose que nous avons négligée tout à fait. Les députés représentent le peuple et nous devrions être capables de dire: Eh bien, rapatrions la Constitution. Les députés fédéraux existent et ils représentent le peuple; nous devrions pouvoir dire «Rapatrions la constitution». Ai-je tort?

M. Scott: Dans le cas d'une question aussi importante que la révision de la Constitution, la principale responsabilité repose sur le Parlement fédéral, mais on a ignoré le statut des provinces, dans certains cas. Si nous en avions 20, ce serait peut-être plus facile à

[Text]

cannot ignore the status of provinces in the total federal system, particularly in Canada which only has 10 provinces; if we had 20 it might be an easier country to govern. But you cannot ignore, least of all, the particular position of Quebec. I can assure you that people in Quebec are very conscious as to who is making laws for them.

• 1755

Mr. Whelan: "They are very conscious of who is making laws for them". I talked to some of the members who just took part in the last two federal by-elections in Quebec and the general consensus was that they were very glad there was a central government. They not only agreed 100 per cent with what they did but with 200 per cent, were the statements that were given to me by the Quebec members that had spent four weeks working in the by-elections.

Professor Scott: I did not mean to suggest that the majority opinion in Quebec is not very glad it has a federal government. I think it does.

Mr. Whelan: I saw a poll that was taken by university groups over four years ago but it was finalized about three years ago in Quebec. It was not taken in the large city of Montreal, it was taken outside. They did not do a bit of their survey in Montreal. They had done it out in the province, in smaller areas like Trois-Rivières and Chicoutimi, and some of those places. Their survey showed that those people would give up their provincial status if it meant staying in confederation and staying in Canada.

Professor Scott: This is a matter, Mr. Chairman, my expertise does not assist me on.

Mr. Whelan: I am not going to go back to 1935 because I could hardly read then—and some will say I can hardly read today, either.

You covered one subject that I like to talk quite a bit about, and there are a lot of other members here who know that I do. You went very quickly over it and you made very little comment about the Senate. I do not know if you had more in your notes than what you stated at that time.

I have a strong feeling—and there are two Senators present—that we do not need a Senate. Of course I get into a lot of fights with senators about this type of thing but, once again, I say that our parliamentary system has advanced enough in 103 years that the need for it does not exist any more.

Do you have a short opinion on this?

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): He is not too sure.

Professor Scott: I had a basic opinion for many years that it should be abolished. I have been impressed by the fact that there have been about 60 new constitutions written since the end of World War II and in a great many of these there is a second chamber, but not in all of them. In other words, it is not an idea that is fading away generally and I would think that there could be now some legitimate place for a senate that had some regional representation.

If I might make so bold, Mr. Chairman, I suggest that, in doing drafting on this new act, I do not think we can yet quite see the proper senate for a future constitution until we have got a little

[Interpretation]

gouverner. Le Canada ne peut pas se permettre d'ignorer la situation particulière du Québec et les Québécois sont bien conscients, s'intéressent beaucoup à savoir qui fait les lois pour eux.

M. Whelan: J'ai parlé à certains députés qui ont participé aux dernières élections complémentaires au Québec et de façon générale on reconnaissait être content d'avoir un gouvernement fédéral dans une proportion de 200 p. 100. C'est ce que certains députés du Québec m'ont dit après avoir travaillé aux élections complémentaires du Québec pendant un mois.

M. Scott: Je pense que le Québec est content d'avoir un gouvernement fédéral.

M. Whelan: J'ai vu un sondage fait par un groupe d'universitaires il y a environ 4 ans. Le sondage n'a pas été fait à Montréal, mais à travers la province comme à Trois-Rivières, Chicoutimi, etc. L'enquête montrait que les gens laisseraient tomber leur statut provincial pour rester dans la Confédération canadienne.

M. Scott: Eh bien! je pense que je n'ai pas la compétence pour répondre à cela.

M. Whelan: Je ne reviendrai pas en 1935 car je pouvais à peine lire à l'époque. Certains diront que je sais à peine lire aujourd'hui.

Vous avez parlé d'un sujet sur lequel je voudrais revenir, cela m'intéresse beaucoup. Vous en avez parlé très rapidement, vous n'avez pas commenté ce qui a été dit au Sénat. Je ne sais pas si vous avez omis quelques points de votre texte mais j'ai l'impression et il y a un ou deux sénateurs ici qui disent à peu près la même chose que nous n'avons pas besoin d'un Sénat. Eh bien! je discute beaucoup avec eux à ce sujet. Notre système parlementaire a progressé depuis 103 ans. Peut-être que les raisons pour lesquelles on avait un Sénat autrefois n'existent plus. Avez-vous une opinion là-dessus?

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Il n'est pas très sûr de cela.

M. Scott: Depuis des années, je pense que le Sénat devrait être aboli, mais je pense qu'environ 60 nouvelles constitutions ont été rédigées depuis la fin de la 2^e guerre mondiale et dans bien des pays cela existe. A l'heure actuelle, le Sénat pourrait avoir un rôle légitime s'il avait une représentation régionale. J'oserais même dire que si l'on rédige une nouvelle Loi, je ne pense pas que l'on puisse voir le Sénat dans une constitution future avant d'aller un peu plus loin. Je ne voudrais pas que les pouvoirs du Sénat augmentent; je voudrais que les mêmes pouvoirs existent ici comme pour la Chambre des Lords, c'est-à-dire, que si le Sénat s'oppose tout à fait à un bill, la Chambre pourrait le réadopter à nouveau. On pourrait changer aussi la façon de nommer le sénateur.

[Texte]

further along the line. I would not want the powers of the Senate to be increased. I would hope that perhaps the same provision as exists with respect to the House of Lords of England would be adopted, that any bill sent up from the Commons that was completely opposed in the Senate could be re-enacted and made into law within a reasonable time. We have a hint of that in our present constitution, but it is quite useless, in the way of appointing new senators.

If we are going to unite the Maritime Provinces, then the whole representation of regions is changed and so forth. I confess I left out any specific reference to the Senate because I hoped I would not be too closely questioned on the point, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Watch out. You might still be on the list.

Mr. Whelan: I just have a couple more questions. One is, if you were offered a position in the Senate, would you accept it? You do not have to answer that, it might incriminate you.

Professor Scott: Thank you, Mr. Whelan.

Senator Forsey: We hope you would.

An hon. Member: We all hope he would.

Mr. Whelan: Speak for yourself. My opinion of the Senate has not changed. I do not think it is necessary. I have made that statement publicly many times in different parts of Canada and I have had a tremendous response. My secretary told me to quit making speeches like that because she cannot answer the mail. And it is all in agreement with me, too.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): If you persist, at the next election we will all go and campaign against you.

Mr. Whelan: I like big majorities and I would appreciate an even bigger one, because I would get it in my area. We have two senators from that area now. You made the statement about radio stations and how they had kept the language. I come from an area which is probably one of the oldest French settlements in Canada in that part of Southern Ontario called Essex . . .

• 1800

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): It is the oldest settlement in the Province of Ontario.

Mr. Whelan: The oldest settlement in Ontario by white settlers is in that area. Those people never had a radio station until last year and I say shame on the members of Parliament who were there before we came here and that includes some people over in that other place, too. They just got that station because we raised particular hell about it when we came here, but yet they have maintained their language better than they have in some other areas. I attended a school yesterday in a village called McGregor that has 1,000 students in it, of course, it is a Catholic school, but in the Separate School areas, they have maintained their language, I would say, in a very good fashion under the circumstance. If they had had a radio station, probably they would have done much better, but they have still maintained their language and culture in that area which I think we can be proud of to a degree anyhow. I just say it is possible for them to do it under, how do you say, adverse conditions, that . . .

[Interprétation]

Entre autre si on unifiait les provinces Maritimes, toute la représentation régionale changerait. Je dois admettre que j'ai mis de côté toute remarque car au sujet du Sénat j'aimerais que l'on ne pose pas trop de questions là-dessus, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Attention vous êtes peut-être encore sur la liste.

M. Whelan: L'une de mes questions était la suivante: si on vous offrait un poste au Sénat est-ce que vous l'accepteriez? Vous n'avez pas à répondre à cette question.

M. Scott: Merci Monsieur Whelan.

Le sénateur Forsey: Nous espérons que oui.

Une voix: Nous espérons tous que oui.

M. Whelan: Vous parlez pour vous-mêmes. Mon opinion n'a pas changé. J'ai déclaré publiquement à plusieurs reprises dans diverses parties du Canada, que le Sénat était superflu et puis, les gens ont répondu avec enthousiasme. Ma secrétaire m'a dit de ne plus faire de discours de ce genre parce qu'elle est absolument enseveli par l'avalanche de lettres.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Si vous insistez, nous irons tous cabaler contre vous.

M. Whelan: Nous avons déjà deux sénateurs de cette région, de ma région, je suppose.

Vous avez parlé des stations radiophoniques et de la façon dont elles maintenaient les langues bien en vie. Eh bien, je viens de l'une des plus vieilles régions françaises du Canada, dans le sud de l'Ontario, dans le comté d'Essex . . .

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est la plus vieille région française en Ontario.

M. Whelan: Le plus vieux village en Ontario, colonisé par des Blancs, se trouve dans cette région. Ces gens n'ont pas eu de radio française avant l'année dernière. Je dirais que c'est une honte pour les membres du Parlement, qui étaient là avant nous. Ils ont obtenu cette station radiophonique parce que nous avons protesté avec véhémence mais ils ont maintenu leur langue, beaucoup mieux qu'ailleurs. A McGregor j'ai constaté qu'il y avait une école catholique. Il y a 1,000 étudiants là-bas, c'est une école séparée d'Ontario et dans cette école, on a maintenu le français, dans les meilleures conditions possibles, étant donné les circonstances, avec la radio, je pense que ça aurait probablement été mieux comme résultat mais ils ont maintenu leur langue et leur culture et on peut être fier de ce résultat. Je dis tout simplement qu'il leur a été possible, dans des conditions difficiles de . . .

[Text]

Professor Scott: Yes, that bears out my point that if the federal Parliament had not had jurisdiction on broadcasting, the development of French language stations outside of Quebec would have been very much slower.

Mr. Whelan: If we had had jurisdiction over education, we probably would have advanced the bilingualism and biculturalism much further, too, because Ontario did not adhere to the rules of the agreement that they made. Is that not true?

Professor Scott: Ontario once tried to phase out the French language which is regulation 17.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Rule 17.

Professor Scott: They still have the legal power to do it, but that is all past history, it has disappeared. Ontario, as you know, now has provided for a complete education in the French language wherever there are a sufficient number of people to enable it to be done effectively.

Mr. Whelan: They are doing it very slowly, though, because in our public schools it is just barely moving in the areas where there are French speaking people.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): Perhaps if the Ontario people decided to change their provincial government, we might not have to change the Constitution.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I would like to ask your co-operation at this point as it is 6 o'clock. I would like to ask the remaining questioners to be as brief as they can. I certainly will be when my turn comes. Mr. Osler is next.

Mr. Osler: There is not much left that I would like to ask, Mr. Chairman, but I would like to ask a few questions on the subject of standards and how they can be related to the Constitution. It does seem to me that as Colin Gibson said a little while ago, Hamilton pollutes the air and the glib answer is, that is the problem for the Provincial government, but as a Canadian who does not happen to live in Hamilton, I feel morally and aesthetically insulted when somebody feels that they can pollute my Lake Ontario, just the same as when somebody takes the piece of the top of a mountain and I do not think he should or somebody pollutes Lake St. Louis and I do not think he should. I do not live in any of those places and I am not a resident of any of those provinces, but I am a Canadian which always leads me to harp back to this business of standards. Has not somebody got to put an umbrella over certain types of standards in order to keep Canada viable for all Canadians?

Professor Scott: I have often wondered whether the federal power over weights and measures could not be somewhat its standard...

Mr. Osler: Yes.

Professor Scott: ... its potential measurement for standardising things. You could measure weights, but there is an obscurity there which makes it very difficult. I quite sympathize with that problem and I think this whole pollution thing is simply going to require a special study, some kind of distribution of responsibilities which does not exist now in the Constitution.

[Interpretation]

M. Scott: Eh bien, justement, si le gouvernement fédéral n'avait pas eu le pouvoir en matière de radiodiffusion, je pense que le fait français aurait pu se développer beaucoup plus lentement à l'extérieur du Québec.

M. Whelan: Eh bien, si le fédéral avait eu également les pouvoirs en matière d'éducation, il aurait certainement pu faire avancer le bilinguisme et le biculturalisme plus rapidement, parce que l'Ontario n'a pas adhéré aux règles de l'accord. N'est-ce pas vrai?

M. Scott: En Ontario, je pense qu'on a cherché par le règlement 17 à éliminer plus ou moins le français.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Le règlement 17.

Professeur Scott: Ils ont toujours le pouvoir de le faire, mais cela est de l'histoire ancienne. Comme vous le savez, la province d'Ontario fournit des écoles françaises lorsque la proportion des étudiants le justifie.

M. Whelan: Mais je pense qu'on le fait lentement, très lentement en ce moment, parce que dans nos écoles publiques ça bouge à peine dans les régions où il y a des francophones.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Si les Ontariens décidaient de changer leur gouvernement, il ne serait peut-être pas nécessaire de changer la constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, je vous demande votre bonne collaboration ici car il est déjà six heures. Que les interrogateurs soient le plus bref possible. Je le serai sûrement quand mon tour viendra.

M. Osler a la parole.

M. Osler: Eh bien, je pense qu'on a répondu à la plupart des questions que je voulais poser, monsieur le président.

Toutefois, il y a quelques questions que je veux poser sur la normalisation. Comment peut-on rattacher ceci à la constitution? Il me semble que comme M. Colin Gibson l'a dit il y a quelques instants, Hamilton pollue l'air. Et la réponse est bien que c'est un problème provincial. Mais en tant que Canadien qui n'habite pas Hamilton, je suis moralement et esthétiquement insulté quand je constate que quelqu'un peut polluer mon lac Ontario, tout comme quand quelqu'un prend le sommet d'une montagne. Je ne vis pas là-bas, je ne vis ni au lac Saint-Louis ni au lac Ontario, mais à titre de Canadien, tout ceci est mon patrimoine en quelque sorte.

Alors, je reviens à la question de la normalisation. Est-ce que quelqu'un ne doit pas fournir les cadres nécessaires pour contrôler la pollution pour que le Canada ne cesse pas d'être un pays viable?

Professeur Scott: Je me demande souvent si le pouvoir fédéral sur les poids et mesures ne pourrait pas être en quelque sorte sa norme...

M. Osler: Oui.

Professeur Scott: Il est possible bien sûr de standardiser les choses, on peut mesurer les poids par exemple, mais il y a là une obscurité qui rend ce problème très difficile. Je suis très sympathique à ce problème de la pollution; je crois qu'il faudra faire des études spéciales et en arriver à une répartition des responsabilités, qui n'existe pas à l'heure actuelle dans la constitution.

[Texte]

Mr. Osler: You see, the trouble is, for instance, we have dared to move in the field of language. Presumably there have not been great constitutional road blocks to that, although I guess there is somebody who has a lot more legal brains than I have who feels that there are constitutional blocks to it. We have set as a standard that all across the country, access will be made to certain things in both languages for the good of the country as a whole. Does not the same darn thing follow, if we also have said to ourselves that nobody must starve to death and that there have to be certain standards of medical care and decency et cetera in that you are not going to callously allow people to starve to death, we have got beyond that point in, I think, the implication of all the social stuff that has gone on, that you cannot allow a province to be so bad in education that the people are going to starve to death under modern conditions?

Professor Scott: I am afraid you cannot impose a central standard of education upon all provinces. You can impose it in the Official Languages Act only upon those things within the federal jurisdiction. You cannot impose it on a provincial legislature and that is why our Bilingualism and Biculturalism proposals for bilingual districts require co-operation between the federal and provincial, and municipal authorities also, to get fully worked out. The present Act only says and I think rightly that the federal services will be made available to some adequate degree in the two languages right across the country, but that does not touch provincial services; it does not touch municipal services, so it is an incomplete thing and, therefore, is not a good analogy for pollution. As I suggested before, I think the federal government could impose upon its federally incorporated corporations, its federal railways, its federal airlines and so forth certain standards right away. They could do that tomorrow from the legal point of view.

• 1805

Mr. Osler: Again, conditions have changed so much since the Constitution was written, if somebody gets bilked by crooked financiers who could get away with something in one province and who could not get away with it in a more sophisticated provinces, they are going to feel: A, that the system is wrong; B, that there is something wrong with all of Canada. They do not think that it is lousy security laws in province A. The ordinary average person looks to the fact that business transactions should be done at a certain standard.

It seems to me that what we have discovered on our way around is that everybody is looking for an umbrella that says all Canadians have a right to shelter under it.

Professor Scott: I am afraid that we are all going to have two umbrellas for quite a while. That does not mean we cannot make some progress. Maybe the federal Parliament in respect of the use of resources could say they would give no export license to any corporation that was polluting the country from which it drew the material it wants to export. That would be fairly drastic and I am quite sure it would produce an immediate reaction from somebody.

The Americans said they would not transport goods between states produced by child labour. For a while it did not get far and then it did get far. I do not think we have exhausted the imaginative use of the present BNA Act.

Mr. Osler: I am very interested to hear that reaction.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Dr. Forsey?

[Interprétation]

M. Osler: Vous voyez, le trouble c'est par exemple que nous avons osé aborder la question des langues. Il n'y avait pas d'impasse je pense, dans cette question. Des avocats estiment peut-être qu'il existe des impasses constitutionnelles ici mais en tout cas, nous avons établi comme normes, qu'à travers le Canada, il fallait donner des services dans les deux langues, pour le bien du Canada en général. Or, est-ce que la même chose ne s'applique pas pour la pollution, par exemple? Si on dit que personne ne doit mourir de faim, qu'il doit y avoir certaines normes en matière d'hygiène, etc. est-ce que vous allez permettre que les gens n'atteignent pas cette norme minimale. Alors, peut-on permettre à une province d'avoir une si mauvaise éducation que les gens meurent de faim dans nos conditions modernes?

Professeur Scott: Je ne pense pas que vous puissiez imposer des normes d'éducation à travers le Canada. On ne peut agir que dans le cadre de la compétence fédérale par exemple pour la loi sur les langues officielles. Voilà pourquoi la Commission B&B a proposé la création de districts bilingues qui exigent la collaboration fédérale, municipale et provinciale. Et la loi actuelle nous dit, et je pense être exact, que les services fédéraux seront disponibles dans une certaine mesure dans les deux langues à travers le Canada mais ceci ne touche ni aux services provinciaux ni aux services municipaux. Donc, c'est incomplet et l'analogie n'est pas bonne en ce qui concerne la pollution. Car comme je l'ai déjà dit, le gouvernement fédéral peut imposer des normes aux sociétés fédérales comme les chemins de fer fédéraux, les lignes aériennes fédérales, etc. On peut le faire dès demain, au point de vue juridique.

M. Osler: Les conditions ont tellement changé depuis la rédaction de la Constitution. Si quelqu'un, par exemple, est fraudé dans une province par un escroc, celui-ci pourrait s'en tirer dans une province et non dans une autre. Il croira: premièrement que le système est mauvais, deuxièmement qu'il y a quelque chose qui ne va pas au Canada. Il ne croira pas que les lois sont mal faites. Le citoyen moyen croit que les transactions financières doivent être faites selon certaines normes. Nous avons constaté que tout le monde cherche un parapluie sous lequel tout citoyen canadien aurait le droit de s'abriter.

M. Scott: Eh bien, nous aurons deux parapluies pour une certaine période de temps. Ceci ne veut pas dire qu'on ne peut pas progresser. Peut-être que le fédéral à l'égard de l'usage des ressources pourrait interdire l'émission de permis d'exploitation à toute corporation qui polluerait le pays, lui fournissant le matériel qu'il désire exporter. Ceci serait sans doute très radical et je crois que nous aurions des réactions immédiates.

Aux États-Unis on a boycotté le transport de marchandises produites par le travail d'enfants trop jeunes. Au début, on n'a pas vu de différence, puis la méthode a prouvé son efficacité. Je ne crois pas que nous ayons épuisé tous les moyens que nous offre la formule présente de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

M. Osler: J'apprécie beaucoup cette opinion.

Le coprésident (MacGuigan): Monsieur Forsey?

[Text]

Senator Forsey: I have three very brief questions. First, Professor Scott said they spoke of a compact theory as a convention of the Constitution. Does he mean by that to imply that the unanimous consent of the provinces to every amendment is a convention of the Constitution?

Professor Scott: I think the unanimous consent of the provinces as to every amendment affecting, for instance, the distribution of powers or matters of general provincial concern is at the moment considered to be a convention, yes.

Senator Forsey: You would therefore, in effect, accept the provisions of the Fulton-Favreau formula.

Professor Scott: No, I think that is much too strict, too rigid, and amending formula because that gets away from the convention. There are some parts of our Constitution that can be amended without unanimous consent under the Fulton-Favreau formula.

Senator Forsey: Yes, I know, but I thought you were saying that . . .

Professor Scott: That is the new law, not the present convention.

Senator Forsey: But I thought the compact theory meant unanimous consent to every change and I wondered if you were suggesting that that was a convention of the Constitution. I venture to think that there might be dissent even among informed people on that.

Mr. Brewin: It is expressed right here.

Professor Scott: Well, I certainly do not want that made into law.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): It depends on how you define a convention though.

Senator Forsey: I do not want to argue the point, I just wanted to hear what Professor Scott had to say.

The second thing has regard to municipalities. Am I correct in thinking that the provincial legislative authority over municipal institutions—and this, as I recall was the exact phrase used—is not quite as comprehensive as people sometimes assume? It is sometimes taken to mean that everything connected with the municipalities is completely under the jurisdiction of the provincial legislature.

Professor Scott: Of course I would deny that. I have heard Mr. René Lévesque say: what right has the federal Parliament got inside a municipality? Well, they have the right to make law, criminal law, they write the tax, they have a right to set the weights and measures. They have the right to do anything which falls within Section 91. The federal Parliament is an inhabitant of every single city in Canada, in one sort of sense because it has authority there, but not over the form or structure of the municipality.

Senator Forsey: Quite, but the thing I was wondering about was whether the fact that municipal institutions are within the ambit of exclusive provincial legislative authority really precludes the Government of Canada from having relations with the municipalities. It does not seem to me to follow, necessarily, from the terms of the Act.

[Interpretation]

Le sénateur Forsey: Je vous poserai trois brèves questions. Premièrement, le professeur Scott a dit qu'ils avaient édifié une théorie générale en tant qu'accord sur la Constitution. Est-ce qu'il veut dire qu'avoir le consentement unanime des provinces pour un amendement est un accord sur la Constitution?

M. Scott: Je crois que le consentement unanime des provinces à tout amendement concernant, par exemple, la répartition des pouvoirs ou les questions qui intéressent, d'une façon générale le Canada, en ce moment est considéré comme un accord.

Le sénateur Forsey: En somme c'est une acceptation de la formule Fulton-Favreau?

M. Scott: Il ne faudrait pas être trop rigide ici, trop sévère dans la formule d'amendement car ceci nous éloigne de la convention. Il y a certaines parties de notre Constitution qui peuvent être modifiées sans le consentement unanime grâce à la formule Fulton-Favreau.

Le sénateur Forsey: Je sais, mais je croyais que vous disiez . . .

M. Scott: C'est la nouvelle loi, et non pas la présente convention.

Le sénateur Forsey: Je pensais que la théorie de l'ensemble signifiait consentement unanime pour tout changement et je me demandais si vous suggériez que c'était là un accord sur la Constitution. Il pourrait y avoir dissension sur ce sujet, même en milieu bien renseigné.

M. Brewin: C'est ça.

M. Scott: Je ne voudrais pas que ceci devienne loi.

Le coprésident: (le sénateur Lamontagne): Tout dépend comment vous définissez l'accord.

Le sénateur Forsey: Je ne veut pas discuter cet argument. Je voulais tout simplement savoir ce que le professeur avait à dire à ce sujet.

Deuxièmement, en ce qui concerne les municipalités, ai-je bien raison de croire que les autorités législatives dans les provinces sur les droits municipaux, parce que ces droits provinciaux ne sont pas aussi globaux que certaines personnes croient? Est-ce bien vrai que tout ce qui touche les municipalités relève de la législature provinciale?

M. Scott: Eh bien je nierai ceci. M. René Lévesque a dit par exemple: quel est le droit du Parlement fédéral dans les municipalités? Il a le droit de légiférer, de proposer, il a le droit de préciser les poids et les taxes. Il a le droit de faire tout ce qui relève de l'article 91. Le Parlement fédéral, bien sûr a des droits sur toutes les municipalités mais non pas au-delà de la structure des municipalités.

Le sénateur Forsey: Est-ce que le fait que les institutions municipales relèvent des autorités provinciales, interdit au gouvernement fédéral d'avoir des relations avec les municipalités. Il ne me semble pas qu'on suive la loi à la lettre.

[Texte]

Professor Scott: I think I said previously that I think it is ridiculous to suggest that a municipality cannot send a delegation to Ottawa and bring up any matter it likes to bring up. This does not change any law. It is not the federal Parliament acting, it is just Canadians talking to Canadians about governmental matters which I would hope was open to all Canadians everywhere.

● 1810

Senator Forsey: My third question is the most minor of all. Various people have spoken of equal access to all taxing powers both for the dominion and the provinces. This would presumably exclude the power to levy customs duties?

Professor Scott: Oh yes, I felt that this was indicated, yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I merely want Professor Scott, to question you about one thing. Though I have a page of questions here I am not going to ask them. You have spoken about the constitutional review process as being an irreversible process. Perhaps I should not say so much the constitutional review process as change in the Constitution, I believe, is what you referred to as an irreversible process since we embarked on the constitutional review exercise at the beginning of 1968. I would like to ask you first why you say that and second, how far do you need to go to satisfy the needs of this process, if I can speak of the process in that abstract way? How much change do you have to have?

Professor Scott: I think I put the emphasis on the word "review" rather than "revision". It is very conceivable that having reviewed the whole thing you may come to the conclusion at this moment that you had better do nothing about it at all.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Is this conceivable? This is what I wanted to ask you. Is this now conceivable? We have many witnesses telling us that we should not do anything; that the thing should be let drop. Many people believe that this was the feeling of the provincial Premiers at the last Federal-Provincial Conference. Is this a conceivable alternative in your opinion?

Professor Scott: I think it is a conceivable alternative. I think if that were to happen we would just learn to go on living with the dear quaint old BNA Act. I am rather charmed by its eccentricities.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That answers both questions. If that is your view, it succeeds in answering both parts.

Professor Scott: I have lived with it for 40 years and I am still alive.

The Joint Chairman (Senator Lamontagne): This is romanticism again.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, gentlemen, the ladies having departed—Mr. Prud'homme.

Mr. Prud'homme: I have a question but it is more for what is going on today than what might take place tomorrow because in order to get to tomorrow we have, I believe, to get through today.

[Interprétation]

M. Scott: Je crois avoir dit précédemment qu'il était ridicule de suggérer qu'une municipalité ne puisse envoyer une délégation à Ottawa pour discuter du sujet qui leur plaira. Ceci n'est contre aucune loi. Ce n'est pas le gouvernement fédéral en Chambre, ce serait seulement une rencontre entre citoyens canadiens discutant d'affaires gouvernementales que j'aimerais voir accessibles à tous les citoyens canadiens par tout le pays.

Le sénateur Forsey: Ma troisième question: diverses personnes parlent de droits d'accès égaux dans le domaine de taxation. Et ceci exclura bien sûr le pouvoir de droits douaniers pour les provinces.

M. Scott: Oui, bien sûr.

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, je voudrais vous poser une question. J'ai une page de questions, je ne veux pas toutes les poser, bien sûr, mais vous avez parlé de la révision constitutionnelle. Vous avez dit que c'était un processus irréversible. Depuis que nous avons commencé ce travail de révision constitutionnelle au début de 1968, je voudrais donc vous demander pourquoi et jusqu'où faudra-t-il aller pour répondre aux besoins de ce processus, si on peut employer ce mot processus de façon abstraite? Combien de changements faudra-t-il apporter?

M. Scott: Je pense que j'ai dû accorder plus d'importance au mot «revue» plutôt qu'à celui de «révision», et on peut concevoir que réviser toute cette question vaudra autant que si on n'avait rien fait.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si on revoit le tout, ceci ne veut pas dire qu'il faudra réviser le tout. Bien des gens pensent que c'est ainsi que raisonnaient les premiers ministres provinciaux à la dernière Conférence fédérale-provinciale.

M. Scott: Oui, c'est une solution de rechange tout à fait concevable. On pourrait continuer évidemment avec l'AANB.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ceci répond à mes deux questions, et si telles sont vos opinions, vous avez donc répondu à mes deux questions.

M. Scott: J'ai vécu avec elles pendant 40 ans et je suis encore vivant.

Le coprésident (le sénateur Lamontagne): Vous tombez dans le vieux romatisme là.

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, messieurs, les dames étant parties, monsieur Prud'homme?

Il y a des dames ici, qui sont dans la salle mais qui ne sont pas membres du Comité.

M. Prud'homme: Eh bien, peut-être que je pourrais poser ma question demain, si l'on veut parvenir à demain, il faut arriver à vivre aujourd'hui. Si nous passons à travers l'époque actuelle, ne devrait-il

[Text]

Do you think if we get through the actual time that we are passing through, there should be, in a future constitution for Canada, any kind of amendment to permit a province, through a referendum in any given province, to be given the right to withdraw from the new entity that would exist after a new Constitution? If I may elaborate on this question, I wonder if we are not creating all sorts of false hope today by permitting people to say that if through a very democratic referendum in any given province—but I have one in particular in mind—if people through a democratic vote decide to withdraw from the actual country that we know it will be all right. I do not believe it is fair to let people go on any further believing that all they have to do is to day, “We are not happy any more. In a clear question, we withdraw”.

First, is it permissible or is it acceptable to believe that through a referendum today someone could withdraw from Confederation without having the federal government saying any kind of word?

Professor Scott: Mr. Chairman, this is a very, very important question which I have thought about a certain amount and it is a little late in the day to raise it.

● 1815

Mr. Prud'homme: If I may just say, sir, that at the moment is probably the only question I have in mind while I sit during all these deliberations.

Professor Scott: I have wondered whether to put a right of secession into a new constitution might not have a psychological value. If you want to see a constitution with such a right, look at the constitution of Burma. There in order for it to be effective, the state has to vote that it wishes to withdraw and its members in the central legislature also. Because you see the provincial members do not really speak for the province on federal matters. They do all the time in practice, but under the constitution theoretically, it is not their business. I would say, and I think there is a statement made by Sir John A. Macdonald on a certain occasion that he would not take a provincial vote as indicating the desire or intention of the province, it would have to be that they also elected members to the federal Parliament who carry the same message so that you had the dual agreement.

In other words, if we were to put such a thing in the law for some purpose of psychological alloying of fears of expression of autonomy then there would have to be rules how it would be carried. I am a little fearful of a referendum because when you get a yes and no situation, you can work people up to excitements and things can happen and calamities can occur the day before the election or something and you do not get a sober view on the matter.

I am sorry, Mr. Chairman, I have no more to say about this. There are constitutions with such a right, but I do not know that anybody has ever brought out the cause of them. I think it is a matter that has been brought before you, to which you might pay some attention.

Mr. Prud'homme: Besides this vague reference of Sir John A. Macdonald, who once might have thought that this could be a possibility, you do not see anything at the moment in the actual constitution that would...

[Interpretation]

pas y avoir dans une Constitution à venir pour le Canada, des amendements permettant aux provinces, par l'entremise d'un référendum, quelle que soit la province, donc, est-ce qu'on pourrait donner à une province, le droit de se retirer de la nouvelle entité qui existerait lorsque nous aurons une nouvelle constitution, et ceci se ferait par voie de référendum. S'il m'est permis d'élaborer là-dessus, je me demande, si nous ne créons pas toutes sortes de faux espoirs en permettant aux gens de dire que si par un processus démocratique de référendum dans toutes les provinces, sans songer à une en particulier, donc, si la population par un vote démocratique décidait de se retirer du pays que nous connaissons à l'heure actuelle, eh bien ce serait bien; qu'il parte! Je ne crois pas qu'il soit juste et raisonnable... eh bien les gens n'auraient qu'à dire: «nous ne sommes plus heureux, nous allons répondre oui ou non; nous restons ou nous partons». Si... Est-il permis, est-il acceptable de croire que par un référendum, on pourrait se retirer de la Confédération sans que le gouvernement fédéral dise quoi que ce soit.

M. Scott: Eh bien, il s'agit d'une question très importante, bien sûr. J'y ai pensé un peu. Il est un peu tard aujourd'hui pour la soulever.

M. Prud'homme: C'est la seule question que j'avais à l'esprit au cours de toutes ces délibérations, cet après-midi.

M. Scott: Je me demande si, en inscrivant un droit de sécession dans la nouvelle Constitution, cela n'aurait pas pour effet, n'aurait pas un effet psychologique en quelque sorte. Prenons la constitution de la Birmanie, par exemple. Pour que ce soit efficace là-bas, l'État doit voter qu'il désire se retirer, de même que ses membres dans la législature centrale. Les membres provinciaux ne parlent pas au nom du gouvernement central. En pratique ils le font continuellement, mais théoriquement et en vertu de la Constitution, ça ne les regarde pas. Je pense qu'une déclaration a été faite par Sir John Macdonald disant qu'il n'accepterait pas un vote provincial comme un indice de sécession de la part d'une province, mais il faudrait que la demande vienne également des députés fédéraux, également élus par le peuple de la province, de manière à avoir entente mutuelle.

Autrement dit, si l'on insérait ceci dans la Loi à des fins psychologiques pour remédier à des craintes, par exemple, autonomistes, il faudrait qu'il y ait des règlements d'application de ce règlement. Je crains un peu le référendum, car lorsque vous avez une situation de oui ou non, eh bien, étant donné les situations qui peuvent arriver, les calamités, qui peuvent surgir la veille même du référendum, on n'arrive pas toujours à une opinion forte et raisonnable de la question.

Il y a des constitutions qui comportent ce droit. Je ne sais pas si on les a étudiées à fond mais je pense que cette question a été soulevée précédemment. Il faudrait en tout cas l'étudier.

M. Prud'homme: Mais en outre de cette vague référence à Sir John Macdonald qui a laissé entendre que ceci serait une possibilité, vous ne voyez rien dans la présente constitution qui permettrait...

[Texte]

Professor Scott: There is no lawful way of withdrawing now, except by an amendment to the constitution to go back to the amending problem immediately, a mere vote and referendum would have no effect in changing the law of the constitution. It would be a political expression of a desire without legal consequence, in my view.

Mr. Prud'homme: I will not add anything.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, we have had a very fine afternoon with Professor Scott, he has covered not only a great many of the things that interest us, but he has covered them in quite a profound way, and we are grateful to him for coming here today. It may be that we will want to ask him further questions, and if so, I hope that perhaps we might call on him to appear again when we are in Montreal. It is obvious from the fact that we have kept him here until now, that we would like to have further dialogue with him. If that can be arranged, perhaps we will then feel free to do that. Thank you very much Professor Scott.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Interprétation]

M. Scott: Il est impossible de se retirer de la Confédération en ce moment, sauf en modifiant la Constitution, et un vote par référendum ne modifierait pas le Droit constitutionnel. Ce serait une expression valide d'un désir sans conséquence constitutionnelle, à mon avis.

M. Prud'homme: Eh bien, je n'ai rien d'autre à ajouter.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, nous avons eu un après-midi très intéressant avec le professeur Scott qui, dans son exposé, a abordé un bon nombre de sujets très intéressants et qui les a traités avec beaucoup de profondeur; nous le remercions beaucoup d'être venu témoigner ici aujourd'hui, et il faudra peut-être lui poser d'autres questions plus tard, et j'espère que nous pourrons alors l'inviter de nouveau à Montréal, probablement, où nous pourrons l'entendre. Il est évident que puisque nous l'avons retenu si longtemps, c'est qu'il nous a beaucoup intéressés, et nous pourrons peut-être le réinviter. Merci beaucoup, professeur Scott.

Ajournement de la séance à l'appel du président.

Issue No. 18

Thursday, December 3, 1970

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 18

Le jeudi 3 décembre 1970

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

Constitution du Canada

APPEARING:

The Honourable Jean Chrétien,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development.

A COMPARU:

L'honorable Jean Chrétien,
Ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON
THE CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:
Senators

Cameron	Forsey
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:
Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Hogarth
Brewin	Lachance

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE
LA CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:
Sénateurs

Haig	Molgat
Langlois	Quart
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:
Messieurs

Laprise	Osler
Marceau	Prud'homme
McNulty	Rowland
McQuaid	Whelan—(20).
Nielsen	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby

Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Mr. Laprise replaced Mr. Fortin
on December 2, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

M. Laprise remplace M. Fortin
le 2 décembre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, December 3, 1970.
(22)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day at 4:26 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senator Fergusson and Forsey—(2).

Representing the House of Commons: Messrs. Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Lachance, Laprise, MacGuigan, McQuaid, Nielsen, Osler—(10).

Appearing: The Honourable Jean Chrétien, P.C., Minister of Indian Affairs and Northern Development.

Witnesses: From the Department of Indian Affairs and Northern Development: Mr. B. Robinson, Deputy Minister; Mr. A. D. Hunt, Assistant Deputy Minister, Northern Development; Mr. Frank Fingland, Assistant Chief, Territorial Relations Division, Territorial Affairs Branch.

The Joint Chairman introduced and welcomed the Minister of Indian Affairs and Northern Development. The Minister made a statement, after which he and his officials were questioned.

Pursuant to the authority granted to him by the Committee on Thursday, October 15, 1970, the Joint Chairman ordered that the papers tabled by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, entitled "Lack of Financial Information" and "Sessional Paper No. 2, 1970 [(Fourth Session) of the Yukon Territorial Council]" be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendices "Q" and "R").

The Joint Chairman further ordered that a paper entitled "Detailed Breakdown of finances for the Yukon Territory" to be supplied at a later date by the Minister of Indian Affairs and Northern Development be printed in the Minutes of Proceedings and Evidence of the Committee as soon as it is received. (See appendix "S" attached).

Upon conclusion of the question period, the Joint Chairman thanked the Minister and his officials.

At 6:23 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi, 3 décembre 1970
(22)

[Interpretation]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 4 h 26 de l'après-midi. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents: Représentant le Sénat: M^{me} Fergusson et M. Forsey—(2).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Lachance, Laprise, MacGuigan, McQuaid, Nielsen, Osler—(10).

Comparait: L'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Témoins:—Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien: MM. B. Robinson, sous-ministre, A. D. Hunt, sous-ministre adjoint, développement du Nord canadien, Frank Fingland, chef adjoint, division des relations territoriales, direction des affaires territoriales.

Le coprésident présente le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et lui souhaite la bienvenue. Le ministre fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de ses hauts fonctionnaires.

Conformément au pouvoir qui lui ont été conférés par le Comité le jeudi 15 octobre 1970, le coprésident décide que les documents déposés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, intitulés «Manque de renseignements en matière financière» et «Document n° 2, 1970 (4e session) sur la session du Conseil du Yukon» soient imprimés en appendices aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendices «Q» et «R»).

Le coprésident demande de plus qu'un document intitulé «Répartition détaillée de l'état des finances du territoire du Yukon» soit déposé un peu plus tard par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et soit imprimé en appendice aux procès-verbaux et témoignages du Comité dès réception (Voir Appendice «S» ci-joint.)

A la fin de la période des questions, le coprésident remercie le ministre et ses hauts fonctionnaires.

A 6 h 25 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Patrick J. Savoie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 3, 1970

• 1625

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. I understand that Senator Forsey has a point of privilege. I am not sure that it is personal, but at least it is privilege.

Senator Forsey: Mr. Chairman, my point of privilege is not so much on behalf of myself as on behalf of Sir John A. Macdonald. In Issue No. 14 of our proceedings on page 51 there is a quotation from Sir John where he is reported as having called certain Englishmen overwrought Englishmen and it should be overwashed Englishmen.

On the next page there is what was intended to be a paraphrase of Sir John's statement, but it looks as if it were part of my own statement. Right at the top of page 52 there really should be quotation marks. After the first three lines, at the sentence beginning, "I am sure that the British people...", that sentence should be in quotation marks. Then the quotation ends with "We could have done this", and then there is an interpolation of my own, and then the next sentence, "But there was not one single member of the conference who even suggested such a thing". The next two sentences should be in quotation marks because they are, roughly speaking at least, what Sir John said and not things of my own invention. The next line, incidentally, has the word "motion" for "notion". What I said was, "This notion is pure unadulterated imagination". I was not referring to any motion before the Committee.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator, would you identify the volume number and the date?

Senator Forsey: It is Issue No. 14, Wednesday, November 18, 1970, Saskatoon, and it is on pages 51 and 52.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Senator Fergusson and gentlemen, our witness this afternoon is the hon. Jean Chrétien, the Minister of Indian Affairs and Northern Development. I think the feeling on the Committee has brought about Mr. Chrétien's appearance here this afternoon. It began to grow during our visit to the Yukon that we wanted to explore further than we had an opportunity, with the witnesses who appeared at that time, certain issues particularly regarding the issue of provincial status for the Yukon and, of course, we are concerned primarily with the possibility of a special provision in the Constitution with respect to the coming into being of provincial status for any part of the country, for any territory which does not at the moment have that status, and with that background I would invite Mr. Chrétien to speak to us.

L'honorable Jean Chrétien (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien): Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je voudrais m'excuser pour mon retard de 45 minutes, mais une affaire urgente exigeait ma présence à une réunion du Cabinet avant de venir ici.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 3 décembre 1970

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance est ouverte. Je crois que le sénateur Forsey a une question de privilège à soulever; je ne suis pas certain qu'elle soit personnelle.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, c'est une question de privilège qui n'est pas tellement en mon nom, mais au nom de sir John A. Macdonald. Au fascicule n° 14 de nos procès-verbaux à la page 51, il y a une citation de sir John, où on lui fait dire, dans le texte anglais qu'il avait traité certains Anglais de «overwrought», mais il s'agissait de «overwashed».

À la page suivante, je voulais paraphraser une déclaration de sir John, mais elle semble faire partie de ma propre déclaration. Tout au haut de la page 52, il devrait vraiment y avoir des guillemets. Après les trois premières lignes, la phrase qui commence par: «Je suis sûr que les Britanniques...», devrait être entre guillemets. La citation se termine par: «Nous aurions pu le faire.» Ensuite il y a mes propres paroles, puis la phrase suivante: «Mais aucun membre de la Conférence n'a jamais suggéré une telle chose». Les deux phrases qui suivent devraient être entre guillemets, car c'est à peu près ce que sir John a dit, cela n'est pas de moi. Incidemment, à la ligne suivante, il y a le mot «motion» au lieu de «notion», dans le texte anglais. J'ai dit: «Cette notion est d'une pure fantaisie». Je ne parlais pas du tout d'une motion présentée devant le Comité.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Sénateur, voudriez-vous préciser le numéro du fascicule et la date?

Le sénateur Forsey: Le fascicule numéro 14, du mercredi 18 novembre 1970, à Saskatoon, aux pages 51 et 52.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

Madame et messieurs, cet après-midi, notre témoin est l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons convoqué M. Chrétien ici à la suite de notre visite au Yukon. Nous avons alors voulu étudier plus à fond, avec les témoins qui ont comparu à ce moment-là, certaines questions, surtout en ce qui a trait au statut provincial du Yukon, et nous nous intéressons surtout à la possibilité d'une disposition spéciale qui figurerait dans la Constitution au sujet de l'obtention du statut provincial par toute partie du pays, tout territoire qui n'a pas encore ce statut.

Ceci étant dit, je donne la parole à M. Chrétien.

Hon. Jean Chrétien (Minister of Indian Affairs and Northern Development): Thank you, Mr. Chairman; first of all I am sorry that I was 45 minutes late, but an urgent matter required my being present at a cabinet meeting before coming here.

[Texte]

Monsieur le président, c'est avec plaisir que j'ai reçu votre invitation et que j'ai accepté d'être aujourd'hui des vôtres. Votre visite au Yukon pour y diriger des audiences sur l'avenir de la constitution canadienne témoigne de l'intérêt que porte le Parlement au Nord canadien. Fait significatif, vous avez entendu beaucoup de remarques pertinentes de la part des habitants du Nord, non seulement au sujet de la constitution canadienne, mais aussi en ce qui touche à l'évolution du gouvernement du Yukon et à son expansion économique. Les deux allant de pair, mon Ministère doit voir à ce que ces deux aspects du progrès se complètent et se renforcent mutuellement.

En raison du fait que vous n'avez encore pu organiser d'audiences dans les Territoires du Nord-Ouest, je limiterai aujourd'hui mes remarques à la situation du Yukon. Je serai, bien sûr, heureux de répondre à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

Je voudrais tout d'abord évoquer la situation du Yukon dans le contexte des institutions politiques canadiennes. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1871 donne au Parlement canadien pouvoir de légiférer en ce qui concerne le Yukon. Il lui permet d'organiser le gouvernement de tout territoire canadien ne faisant partie d'aucune province et de créer de nouvelles provinces à partir de ces territoires. C'est en vertu de ces règles que le Yukon est devenu un territoire distinct en 1898 et que sa constitution est aujourd'hui définie par une loi appelée Loi sur le Yukon.

• 1630

Le rôle du Commissaire

Nommé par le gouvernement fédéral pour administrer le Yukon, le commissaire est le chef de l'exécutif et il reçoit de temps en temps des directives émanant du gouverneur en conseil ou du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Voilà l'un des principaux traits distinctifs du gouvernement d'un territoire, par rapport à celui d'une province. Toutefois, il convient d'apporter ici une précision importante. Si le commissaire n'est pas constitutionnellement responsable devant le pouvoir législatif du Territoire, il reçoit en temps normal peu d'instructions, que ce soit du gouverneur en conseil ou de moi-même. Ce sont donc, dans une large mesure, les lignes de conduite arrêtées par le commissaire, sur avis du Conseil, qui régissent la marche des affaires au Yukon.

Le Conseil

Le Conseil du Yukon se compose actuellement de sept membres, tous élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans. Ce conseil jouit, dans l'ensemble, des mêmes pouvoirs législatifs qu'un organisme provincial de même nature, si l'on excepte les questions touchant l'immigration, les terres de la Couronne et les ressources naturelles autres que le gibier.

Rôles respectifs du Commissaire et du Conseil

Au Yukon, les pouvoirs exécutifs et législatifs dépendent pour une bonne part, l'un de l'autre, et ils collaborent intimement. Le Conseil dépend de l'administration, placée sous la direction du Commissaire, pour ce qui est de l'application des textes conformément à leur esprit. De même, le Commissaire ne peut se passer du Conseil pour percevoir des recettes locales et affecter des crédits à l'administration territoriale.

[Interprétation]

Mr. Chairman, I was very happy to accept your invitation and to be here with you today. The fact that you have visited the Yukon Territory to conduct hearings on the future of the Canadian Constitution is a good indication of Parliament's interest in the North. It is also significant that you have heard many responsible comments from northern residents, not only in relation to the Constitution of Canada, but with regard to the constitutional and economic development of the Yukon as well. The two go hand in hand and it is the responsibility of my Department to ensure that development in each sphere complements and supplements the other.

Because you have not had an opportunity to hold hearings in the Northwest Territories, I will limit my comments today to developments to the Yukon position. I will, of course, be glad to answer any questions which members may wish to ask.

First of all, I would like to discuss the position of the Yukon Territory in the Canadian political institutions. The authority of the Canadian Parliament to legislate for the Yukon Territory is contained in the British North America Act of 1871. This Act enables Parliament to make provision for the government of any territory of Canada not included in any province and to establish new provinces from these territories. Pursuant to these regulations, the Yukon was made a distinct territory in 1898 and its constitution is now defined in the Yukon Act.

The Office of the Commissioner

The Territory is administered by a Commissioner who is appointed by the federal government as the chief executive office of the Territory subject to the instructions of the Governor in Council or myself as Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development. This arrangement constitutes one of the significant differences between the Government of a Territory and the government of a province. It is important, however, to point out that while the Commissioner of the Territory is not legally responsible to the legislature of the Territory, the Commissioner normally receives very little direction from either the Governor in Council or myself. To a very large extent, therefore, the policies adopted by the Commissioner in consultation with the Council are those that apply in the administration of the Yukon's affairs.

The Council

The Council of the Yukon at the present time consists of seven members, all elected by universal franchise for a term of four years. The legislative powers of the Council are generally the same as those of a provincial legislature with the exception of immigration, Crown Lands and the natural resources of the Territory other than game.

Respective Attributions of the Commissioner and those of the Council

There is a large measure of interdependence and co-operation of executive and legislative powers in the Yukon. The Council is dependent upon the administrative arm under the direction of the Commissioner to ensure that legislation is applied in a manner that is consistent with its original intents. Similarly, the Commissioner cannot act without the assistance of the Council in order to generate local revenue and to appropriate funds toward the territorial administration.

[Text]

Recent Developments

The history of recent constitutional developments in the Yukon are an indication of our efforts to bring the legislature and the executive closer together. As you know, steps were taken earlier this year to amend the Yukon Act in a manner that would not conflict with the traditional pattern of constitutional evolution in the provinces. These amendments reflect our philosophy of removing from federal legislation those matters which are essentially of a local administrative nature and should properly be in the hands of the Commissioner and the Council.

Because of the long established principle of a completely elected Council and a well developed and experienced public service in the Yukon, it was considered that the Territory ought to have Councillors participate in the daily administration of territorial affairs. Accordingly, I directed the Commissioner to constitute an Executive Committee to advise him in the exercise of his responsibilities as Chief Executive Officer of the Territory comprised of the two Assistant Commissioners and two Councillors nominated by the Council. I am glad to be able to report that this proposal has been well received by the Council and the people of the Yukon. The first two members who will act as Executive Councillors have now been named.

Last Sunday in Whitehorse, at a ceremony attended by past and present Councillors, Mrs. Hilda Watson, Territorial Member for Carmacks-Kluane, and Mr. Chamberlist, Territorial Member for Whitehorse East were sworn in as the elected members of the Executive Committee.

This can be regarded as the greatest step forward in Territorial Government in the Yukon in 50 years. It holds great promise and I believe that Yukoners feel it is a good move.

Sessional Paper No. 2-1970 of the Fourth Session of the Council, dated October 28, explains in detail how the new Executive Committee will function as part of the Territorial Government. Copies will be made available to those of you who want to follow this up.

Financial Capacity

While I do not regard the financial capacity of the Territory as an absolute criterion of political development, it must be considered to be a major factor in any discussion of this subject. We sometimes hear comments that the finances of the Yukon are kept obscure because we do not wish to publish this information. I can assure you that this is not true. In fact, all the figures are public, but we have to admit that the financial pattern is complex and therefore difficult to interpret. I made an attempt to cast some light on this in November 1969. With this in mind, I think, it would be useful to review the matter again now, and perhaps emphasize the fact that the financial data are accessible for examination.

• 1635

Appropriations for 1970-71 provide for Territorial Government expenditures of over \$25 million. Of this amount \$5.5 million will come from the Yukon's own revenue. \$6.7 million will come from the federal government under cost-sharing programs similar to those arranged

[Interpretation]

Faits récents

Les derniers faits survenus concernant la constitution du Yukon montrent notre désir de rapprocher les pouvoirs législatif et exécutif. En effet, comme vous le savez probablement, des mesures ont été prises au début de l'année en cours, afin de modifier la Loi sur le Yukon, de manière qu'elle soit conforme au mode traditionnel d'évolution constitutionnelle des provinces. Par ces modifications, nous manifestons notre intention de soustraire à la législation fédérale les questions qui intéressent en premier lieu l'administration locale et qui, normalement, devraient relever du Commissaire et du Conseil.

Étant donné que, depuis longtemps, il est d'usage, au Yukon, de disposer d'un conseil entièrement électif, ainsi que d'une Fonction publique complète et expérimentée, on a estimé que les conseillers de ce territoire doivent participer à l'administration courante de ses affaires. Par conséquent, j'ai ordonné au Commissaire de former un comité exécutif, qui sera chargé de le conseiller dans l'exercice de ses responsabilités d'agent en chef du pouvoir exécutif du Territoire; ce comité comprendra les deux commissaires adjoints ainsi que deux conseillers nommés par le Conseil. J'ai le plaisir de vous faire savoir que la proposition a reçu un accueil chaleureux, tant de la part du Conseil que de l'ensemble de la population du Yukon. Les deux premiers conseillers exécutifs ont déjà été nommés.

Dimanche dernier, à Whitehorse, lors d'une cérémonie à laquelle assistaient d'anciens et d'actuels conseillers, Mme Hilda Watson, député du Yukon pour Carmacks-Kluane, ainsi que M. Chamberlist, également député de Whitehorse-Est, ont été assermentés comme membres élus du comité exécutif.

C'est là le plus insigne progrès qu'ait connu le gouvernement du Yukon depuis cinquante ans. Il autorise de grands espoirs pour les habitants du Yukon.

Le document parlementaire n° 2-1970, adopté à la suite de la quatrième session du Conseil, le 28 octobre, donne tous les détails quant à la manière dont le comité exécutif fonctionnera au sein du gouvernement du Yukon. Des exemplaires de ce document seront remis à ceux d'entre vous qui s'intéressent de près à cette question.

Capacité de financement

Si, à mon sens, la capacité de financement du Yukon n'est pas le principal critère de l'essor politique de ce territoire, il n'en reste pas moins qu'elle doit être considérée comme un important facteur dans toute discussion à cet égard. On dit parfois que les finances du Yukon sont gardées volontairement obscures, car on ne veut pas les porter à la connaissance du grand public. Mais il n'est en rien. Tous les chiffres sont publics. Je dois cependant admettre que le régime financier est complexe et, de la sorte, difficile à interpréter. J'ai essayé d'y jeter un peu de lumière en novembre 1969 et je me propose d'essayer de nouveau aujourd'hui, tout en insistant sur le fait que les données financières sont accessibles à l'examen.

Aux crédits de 1970-1971, il est prévu que les dépenses du gouvernement du Yukon s'élèveront à plus de 25 millions de dollars. De ce montant, 5,5 millions proviendront des revenus propres du Yukon. Un montant de 6,7 millions sera fourni par le gouvernement fédéral, en

[Texte]

with the provinces. The remainder which is nearly \$13 million comes from the federal treasury. Of that \$13 million about \$2 million could be considered as the abatement of personal and corporate income tax which the Yukon would get if it were a province.

This still is not the complete picture because there are many hidden costs in provincial type services in the Yukon for which the federal government pays directly. Some of these are the costs of the courts and the RCMP, that is to say, about \$1.25 million. There is another sum, nearly \$500,000, that is paid through the present subsidized patient day-rate at the Whitehorse General Hospital. The full cost of all new road construction in the Yukon as well as all costs for a number of other provincial-type services are paid directly by the federal departments concerned.

Last year I presented some estimates of Territorial/Provincial finance in a speech in Whitehorse. Possibly the most helpful thing I can do for your Committee in this respect is to give you copies of that speech and another calculation of the financial picture of the Yukon that has been prepared since then in a somewhat more sophisticated form. This gives a comparative position as a territory and as a province. It will help to put discussion of revenue and expenses on a sounder basis. You will see that there is a substantial shortfall of revenues against expenses in these models.

Resource Administration

If we are to consider the wider interest, the federal government must continue to have control of the land outside the settlements to protect the Yukon's environment for future generations and to ensure proper land use by the mining, oil and gas industries, as well as the provision of services, such as roads and air strips. Federal aid in the form of subsidies to industry and grants to the Territorial Government are essential to the development of the Territorial economy but to do this in keeping with our responsibilities, we must do so in a manner that is consistent with the improvement of the social conditions of the residents and the advancement of local self-government.

The Indian and Metis People

In this connection, I would like to make special reference to the Indian and Metis people of the Territory. As you know, the Indian people are the responsibility of the federal government. Consequently, we have a special interest in their progress. In recent months the Indian people of the Yukon, with federal assistance, have formed an organization known as the Yukon Native Brotherhood. I would like to pay tribute to this organization for it has already displayed great initiative.

[Interprétation]

vertu de programmes à frais partagés semblables à ceux que les provinces mettent en œuvre. Quant au solde, soit près de 13 millions, il sera tiré du Trésor fédéral. De ce dernier montant, une somme d'environ deux millions pourrait être considérée comme un abatement de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés que le Yukon percevrait s'il avait le statut de province.

Toutefois, ce n'est pas encore là un aperçu complet de la situation, car il y a, dans le cas du Yukon, de nombreux frais non déclarés engagés pour des services semblables à ceux qu'assurent les provinces, et qui sont acquittés directement par le gouvernement fédéral. Quelques-uns de ces frais, d'un montant d'environ 1.25 million de dollars, ont trait aux services de tribunaux et de la G.R.C. De plus, il faut mentionner un autre montant de près de \$500,000, versé à l'Hôpital général de Whitehorse, par l'intermédiaire du programme en vertu duquel des subventions sont accordées selon le nombre de malades et le nombre de jours d'hospitalisation. Le Yukon peut assumer le coût entier de son programme de construction de routes, ainsi qu'une foule d'autres frais, du fait que certains ministères fédéraux acquittent directement les frais d'autres services du genre de ceux qu'assurent les provinces.

L'an dernier, j'ai présenté quelques estimations comparatives au sujet du budget des régions territoriales et des provinces, lors d'une allocution prononcée à Whitehorse. Le mieux à faire à cet égard, serait peut-être de remettre à votre Comité copies de ce discours et d'un autre tableau de la situation financière du Yukon, dressé postérieurement selon un calcul plus compliqué. Vous aurez là une comparaison entre le statut de territoire et celui de province, et pourrez appuyer sur des faits précis l'étude des recettes et des revenus. Vous constaterez, à la lecture de ces documents, qu'il y a un écart important entre les recettes et les dépenses.

Gestion des ressources

Dans l'intérêt le plus général, le gouvernement fédéral doit continuer de gérer les terres situées à l'extérieur des localités, en vue de conserver le milieu naturel du Yukon pour les générations futures, de veiller à ce que les industries minières, pétrolières et gazières utilisent convenablement ces terres, et de fournir les services indispensables, tels que routes et pistes d'aviation. L'aide consentie par l'État de subsides octroyés à l'industrie et de subventions accordées à l'administration territoriale est essentielle à l'expansion économique du territoire. Cependant, pour que l'État puisse assumer ses responsabilités, il doit consentir cette aide de façon à permettre d'améliorer les conditions sociales des habitants et d'accentuer l'autoadministration.

Les Indiens et les Métis

Sous ce rapport, je voudrais d'abord parler des autochtones du Yukon. Vous n'êtes pas sans savoir que le gouvernement fédéral doit s'occuper de la collectivité indienne et qu'il s'intéresse particulièrement au progrès de cette dernière. Aussi, avec l'aide du gouvernement fédéral, les Indiens et les Métis du Yukon ont formé, au cours des derniers mois, l'association des autochtones du Yukon. Je voudrais en profiter pour féliciter cet organisme, qui a déjà démontré un excellent esprit d'initiative.

[Text]

The Future

I have expressed the view elsewhere that two major objectives must be borne in mind when considering constitutional development in the North. The first objective is to protect and further the legitimate interests of all Canadians in northern development. The second objective is to accommodate the aspirations of northern citizens for greater responsibility in matters of local self-government. In other words, the policy of the federal government is to reconcile these local aspirations with our continuing national responsibilities. Under the present circumstances, provincial status is not a realistic proposal. This does not preclude some form of Territorial Government which might later extend the limits of Territorial responsibility.

• 1640

The constitutional development of the Yukon may not have been as rapid as some would wish but significant progress has been made in the last few years. Rather than look over our shoulders at the past it is far more important to look to the future. In this connection I want to emphasize that the federal government is dedicated to the proposition of advancing the constitutional development of the Yukon.

I have indicated the financial capability of the Yukon both as a territory and on the basis of a provincial model. In both instances it is clear that the Yukon would be able to finance only a significantly lower level of government services than any other region in Canada. Nevertheless, it is not this gap in financial capability which has led the federal government to conclude, as I stated just a little over a year ago in Whitehorse, that provincial status could not be contemplated in the foreseeable future. Although it would seem desirable that any region in Canada, upon assuming provincial or equivalent responsibilities, should be able to finance a significant portion of its operational costs, there is no absolute figure that could be used as a yard stick to determine when this point in time is reached. For the Yukon it might be a figure much lower than for other provinces, but on the other hand, because of cost and other factors, it might be a significantly higher figure.

Other factors must be taken into account and among them is the relationship between area and population. The Yukon contains approximately 200,000 square miles, and allowing a population as high as 20,000 people, the density is only one person for every 10 square miles. Clearly, until the population density has reached a higher figure, it is going to be relatively more expensive to provide services for the Yukon population than elsewhere in Canada. Again, I would not wish to indicate that there is some magic figure which once reached would automatically establish the Yukon as a province.

I suggest to you that the wisest course would be to permit the Territorial Government to develop its potential in the context of the new Executive Committee which has the responsibility for those matters which lie within its legislative framework. I cannot predict at this time what form future constitutional development will take. However, my approach to this question is a flexible and experimental one, allowing for further adjustments as experience is gained and as the population and the economy of the Yukon continue to expand.

[Interpretation]

L'avenir

J'ai déjà déclaré qu'il faut tenir compte de deux aspects lorsqu'on envisage les questions d'organisation constitutionnelle dans le Nord. D'abord, respecter et favoriser les droits légitimes de tous les Canadiens intéressés par la mise en valeur du Nord, puis répondre aux désirs des habitants de cette région, qui veulent assumer le plus possible l'administration des affaires locales. En d'autres termes, le gouvernement fédéral entend satisfaire aux aspirations locales, tout en poursuivant ses visées nationales. Dans les circonstances actuelles, il ne serait pas réaliste d'accorder le statut provincial au Yukon. Rien n'empêche toutefois de créer une administration territoriale, qui pourrait par la suite accroître ses responsabilités territoriales.

Le Yukon n'a peut-être pas progressé aussi rapidement que certains l'auraient voulu, mais d'importantes réalisations ont été faites au cours des dernières années. Il ne faut pas regarder en arrière, mais tenir compte de l'avenir. Aussi, j'insiste sur le fait que le gouvernement a décidé de favoriser au plus haut point l'organisation constitutionnelle du Yukon.

J'ai fait état des possibilités financières du Yukon à titre de territoire, puis comme province éventuelle. Il est évident, dans les deux cas, que les services gouvernementaux assurés par le Yukon seraient relativement peu importants par rapport à ceux d'autres régions canadiennes. Ce n'est cependant pas cette lacune qui a poussé le gouvernement à décider, comme je l'ai déclaré il y a un peu plus d'un an à Whitehorse, qu'il était impossible d'envisager le statut provincial pour le Yukon dans un avenir rapproché. Il semblerait souhaitable que toute région du Canada se préparant à assumer les responsabilités semblables à celles des provinces, puisse financer la majeure partie de ses services, mais aucun barème absolu ne permet de déterminer sans équivoque à quel moment une telle éventualité est possible. Pour le Yukon, ce barème pourrait être inférieur, à celui qu'on applique à d'autres provinces, mais il pourrait être aussi supérieur, si l'on tient compte des frais et d'autres facteurs.

Parmi ces autres facteurs citons les rapports entre la population et la région. La superficie approximative du Yukon est de 200 milles carrés, et même avec une population de 20,000 âmes, la densité n'est que d'un habitant par 10 milles carrés. Il est évident que, tant que cette densité ne deviendra pas plus forte, les services seront plus chers au Yukon que dans les autres régions du Canada. Mais je tiens à répéter qu'il n'existe aucun barème permettant de dire à quel moment le Yukon pourrait devenir une province.

Je pense que la meilleure attitude est de permettre à l'administration territoriale de s'organiser à partir du nouveau comité exécutif dont les responsabilités concernent les questions du domaine législatif. Il est impossible pour le moment de prédire quelle forme d'administration sera établie. Mon attitude à cet égard est souple et expérimentale; il faut prévoir diverses adaptations et acquérir de l'expérience, tout en cherchant à favoriser le progrès de la population et l'expansion économique du Yukon.

Monsieur le président, j'ai quelques chiffres que j'ai préparés à la suite des commentaires faits par certains témoins au Comité, surtout au Yukon. Il s'agit un peu

[Texte]

Mr. Chairman, I have some figures here that I have prepared following the comments made by some people who have appeared before the Committee, especially in the Yukon. It is a break-down of revenue and expenditures in a resume.

I will have more detailed figures to table later on. I hope they will be ready by Monday. However, I could table these or read them. It is only two pages.

An hon. Member: Are there copies available?

M. Prud'Homme: Monsieur le président, s'il n'y a que deux pages, pourrions-nous demander au secrétaire d'aller les faire photocopier? Cela prendrait environ dix minutes, je pense, et nous en aurions chacun une copie. Merci.

Mr. Chrétien: I will table them. Perhaps we could have copies made available now and later on we can discuss them.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Fine.

Mr. Chrétien: Next week I will have a break-down of these figures.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Does that finish your statement?

• 1645

Mr. Chrétien: Yes, Mr. Chairman. I have had the occasion to deal with that question last fall when I came with my proposal in the Indian Affairs and Northern Development Committee. It has asked me a lot of questions about it and the members could perhaps read the testimony I made in those days.

I am available to reply to the questions that you have to put to me. I will do my best to be as precise and clear as I can.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before beginning with the questions, I just wanted to mention that with the Minister is Mr. H. B. Robinson, the Deputy Minister, and Mr. A. D. Hunt, the Assistant Deputy Minister for Northern Development I was just about to invite Mr. Robinson to come forward if he would prefer to be up here where his talents might be put to more effective use. The other official is Mr. Fingland, Territorial Relations Branch.

Mr. Nielsen, would you like to begin the questioning?

Mr. Nielsen: Mr. Chairman, as can be expected, my questioning is going to be rather lengthy. Perhaps I could defer to some of the other members who may be substantially briefer than I.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Perhaps it might be better to begin with the longer questions.

Mr. Nielsen: All right then, Mr. Chairman I will begin.

First, let me say that I have no intention to disparage the remarks of the Minister. I want to make that very clear. The remarks that he has just made have followed the usual pattern that we are used to in the Yukon, they leave the positive inference with members of the Committee that the people of the Yukon and the Council of the Yukon want provincial status now. That, sir, as this

[Interprétation]

d'une ventilation des revenus et des dépenses, mais c'est un résumé.

J'aurai des chiffres plus détaillés à déposer plus tard. J'espère qu'ils seront prêts lundi. Mais je pourrais déposer ceux-ci, il ne s'agit que de deux pages.

Une voix: En avez-vous des exemplaires disponibles?

Mr. Prud'homme: Mr. Chairman, could we ask the Clerk if there are only two pages perhaps to have a photostat copy made. That would only take 10 minutes, I think, and we would have thus each a copy. Thank you.

M. Chrétien: Nous pourrions faire les copies tout de suite et nous pourrions en discuter un peu plus tard.

Le co-président (M. MacGuigan): C'est juste.

M. Chrétien: La semaine prochaine, j'aurai une ventilation des chiffres.

Le co-président (M. MacGuigan): Votre déclaration est-elle terminée?

M. Chrétien: Oui, monsieur le président, j'ai terminé. J'ai eu l'occasion de traiter cette question l'automne dernier, lorsque j'ai présenté mes propositions au Comité pour les Affaires indiennes et le Nord canadien. A ce Comité on m'a posé beaucoup de questions à ce sujet, les députés pourraient peut-être lire les témoignages que j'ai faits à ce moment-là.

Je suis prêt à répondre aux questions que vous avez à me poser. Je ferai de mon mieux pour être aussi précis et aussi clair que possible.

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant de passer à la période des questions, je voudrais mentionner que M. H. B. Robinson, le sous-ministre et M. A. D. Hunt le sous-ministre adjoint du Nord canadien, accompagnent monsieur le ministre. Et j'étais sur le point d'inviter M. Robinson à venir s'asseoir en avant, s'il préférerait être ici, où nous pourrions utiliser ses talents plus efficacement. L'autre haut fonctionnaire est M. Fingland de la Direction des relations territoriales.

Monsieur Nielsen voudriez-vous commencer à poser les questions?

M. Nielsen: Mes questions seront passablement longues. Je pourrais peut-être céder mon tour à d'autres députés qui auraient des questions plus brèves que les miennes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il serait peut-être mieux de commencer par les questions longues.

M. Nielsen: Très bien, monsieur le président, je commencerai.

D'abord je tiens à dire que je n'ai pas l'intention de critiquer les remarques de monsieur le ministre. Les remarques qu'il vient de faire sont conformes à la méthode à laquelle nous sommes habitués dans le Yukon. Elles laissent aux membres du Comité, l'impression que les gens du Yukon et le Conseil du Yukon veulent un

[Text]

Committee knows after hearing testimony in its hearings in the Yukon, is not true. They do not request provincial status now.

What the elected representatives of the people have been asking from the Department, as is clearly evident in the evidence of the Committee taken at Whitehorse, is for a gradual progression toward eventual provincial status. My recollection of the evidence is that they feel that they should at least have the power of the Council of the Municipality of Whitehorse or any other municipal council for that matter that is called upon to raise revenues by taxing its people. This they do not have in the sense that they have no power whatsoever to initiate the expenditure of the revenues which they are called upon to raise by taxation.

I would call the Committee's attention to two very important omissions on page 2 of the remarks of the Minister. At the bottom of the page, reference is made to the comparison of the legislative powers of the Council with those of a provincial legislature. Listed as principal exceptions are "immigration, Crown lands, and the natural resources of the Territory other than game." I consider Crown lands as falling within the category of natural resources. The two principal omissions are that the Council has no legislative power over the administration of justice, and by virtue of the existence of Section 24 of the Yukon Act, the Council has no power to initiate money bills. All bills with respect to the expenditure of funds from the consolidated revenue fund of the Yukon Territory must emanate with the employee of the Crown—the Commissioner who takes his instructions from the Minister. Section 24 is one feature of the so-called constitution of the Yukon which the Council has in the past unanimously taken exception to.

The second reference on page 2 by the Minister is that "the Commissioner normally receives very little direction from either the Governor in Council or myself. To a very large extent, therefore, the policies adopted by the Commissioner in consultation with the Council are those that apply in the administration of the Territory's affairs."

I am sure that the Minister did not want to leave that impression as factual because the evidence of the Committee, particularly those of the councillors themselves, clearly show that what they say in expressing the desires of themselves as representatives of the people, is paid very little attention to by the Commissioner and by the Department of Northern Affairs.

• 1650

In order to point that up, I would like to ask the Minister at this stage whether the resolutions of the Council, which have all been forwarded to Ottawa to him over the past six years, have been implemented by the Department, and whether the green light has been given to the Commissioner to go ahead and put them in the form of legislation?

Mr. Chrétien: We analyse those resolutions and we discuss with the Commissioner the possibility of implementing these policies. Of course, it is the Commissioner

[Interpretation]

statut provincial, présentement. Ceci, messieurs comme le Comité le sait, après avoir entendu des témoins dans le Yukon, est faux. Ils ne demandent pas un statut provincial maintenant.

Les représentants élus par le peuple, ont demandé au ministère comme il l'est démontré dans les témoignages recueillis par le Comité à Whitehorse qu'ils sont en faveur d'une progression graduelle vers un statut provincial. Autant que je m'en souviens, ils estiment du moins qu'ils devraient avoir les pouvoirs du Conseil de la municipalité de Whitehorse ou de tout autre conseil municipal qui est appelé à recueillir des revenus en percevant des impôts sur ses administrés. Ce qu'ils n'ont pas, vu qu'ils n'ont aucun pouvoir en ce qui concerne les dépenses des revenus qu'ils sont chargés de constituer par le truchement de l'impôt.

J'attirerais l'attention du Comité sur deux omissions très importantes à la page 2 des remarques de monsieur le ministre. Au bas de la page, mention est faite de la comparaison des pouvoirs législatifs du Conseil avec ceux d'une législature provinciale. Énumérées comme exceptions principales: «l'immigration, les terres de la Couronne et les ressources naturelles autres que le gibier.» Je considère que les terres de la Couronne se situent dans la catégorie des ressources naturelles. Les deux principales omissions sont que le Conseil n'a pas de pouvoirs législatifs sur l'administration de la justice et le Conseil en vertu de l'existence de l'article 24 de la Loi du Yukon, n'a pas le pouvoir de proposer des bills impliquant les questions monétaires. Tous les projets de loi impliquant les dépenses relevant du fonds consolidé du revenu du Yukon doivent émaner du fonctionnaire de la Couronne, le commissaire, qui reçoit ses instructions du ministre. L'article 24, est un trait important de la soit-disant Constitution du Yukon contre lequel dans le passé, le Conseil s'est insurgé à l'unanimité.

Le seconde référence à la page 2, faite par le ministre, consiste en ce que:

«le commissaire reçoit en temps normal peu d'instructions que ce soit du gouverneur en conseil ou de moi-même. Ce sont donc, dans une large mesure, les lignes de conduite arrêtées par le commissaire sur avis du Conseil, qui régissent la marche des affaires au Yukon.»

Je suis persuadé que monsieur le ministre n'a pas voulu donner l'impression que c'est véritable, car les témoignages présentés au Comité, surtout ceux des conseillers eux-mêmes, démontrent clairement que ce qu'ils disent en exprimant leurs désirs en tant que représentants du peuple, reçoivent très peu d'attention de la part du commissaire et du ministère du Nord canadien.

Afin d'en donner la preuve, j'aimerais maintenant demander à monsieur le ministre si les résolutions du Conseil qui lui ont déjà été transmises à Ottawa au cours des six dernières années, ont été mises en application par le ministère, et si la permission a été accordée au commissaire de leur donner forme de législation?

M. Chrétien: Nous analysons ces résolutions, nous étudions avec le commissaire les possibilités de les mettre en application. C'est évidemment le commissaire, qui ayant

[Texte]

who is appointed who decides what do do with these things but he generally discusses it with the members. If you want to apply the same principle elsewhere it is about the same situation that we have here in the House of Commons. Is the government always implementing the wishes of the members of Parliament. He expresses this in the House in the form of grievances, of questions or of Committee reports and so on.

An hon. Member: The Auditor General.

Mr. Chrétien: You just pointed out a case where there is a committee who have a unanimous report asking the government to do something. When we do that, the members of the Committee deny their stand. They should say so publicly now because it was unanimous. When we go along with what the Conservatives have asked us to do, they do not want us to do it any more. They should be consistent. Now we have to look into the situation. I was not there. It was your members who asked the government to do that. It is always the situation. These Councillors are elected and they pass resolutions. These resolutions are their wishes which we look into. When it is possible to implement that, we do that. Of course when that implies money and most of the money is coming from the federal government—and because this money is coming from the people of Canada and is voted by the Parliament of Canada—as the Minister who is responsible to the people of Canada and the members of the House of Commons, I make those decisions.

The day that the people in the North will be willing to live up to the obligations of other provinces by raising their own money and living with that money, we could consider having a province.

You make the distinction, Mr. Nielsen, that they are not asking for provincial status. I have had to cope with that problem many times. They ask for the control of the executive. They say we want the form, we do not want the substance and we do not want the name. However, the day that you control the executive in the North, you have a province. The guy will not call himself the Prime Minister but I can tell you that the day that the executive is controlled by the members of the assembly, you have provincial status. It is the hang-up that I have to live with. They say: "We do not want to be a province but give us the power of a provincial government." What is the difference? Suppose that tomorrow I appointed one more member on the Executive Committee and I take one back. The executive will be controlled by the elected members. What will be the difference between that and a provincial government. The premier in a province is the chief executive officer in the province.

Since I am the Minister, I realize that we have to bring the legislative body closer to the administration. I formed that Executive Committee on which two elected members sit. I have instructed the Commissioner to make sure that the responsibilities of these two members of the Executive Committee have to deal with the quality of life in the Yukon. Mrs. Hilda Watson will be in charge of education. Mr. Chamberlist will be in charge of the welfare, the health and the general reform and so on.

[Interprétation]

été nommé, décide quoi faire à cet égard, il en discute habituellement avec les membres du Conseil. Si vous voulez mettre en application les mêmes principes ailleurs, c'est la même situation que nous avons à la Chambre des communes. Le gouvernement met-il toujours en application les vœux des députés

Il l'exprime à la Chambre des communes sous forme de griefs, de questions ou de rapports de comités et ainsi de suite.

Une voix: L'Auditeur général.

M. Chrétien: Vous venez de signaler le cas d'un comité présentant un rapport unanime demandant au gouvernement de faire quelque chose et quand nous faisons cela, le comité change d'opinion. Il devrait le dire publiquement car il y avait unanimité. Lorsque nous faisons ce que les députés conservateurs nous ont demandé de faire, ils changent d'idée. Nous devons examiner la situation, je n'étais pas là. Ce sont vos membres qui ont demandé au gouvernement de le faire. C'est donc toujours ce qui se produit. Ces conseillers sont élus, ils adoptent des résolutions, elles sont leurs désirs que nous examinons. Quand il est possible de les mettre en application nous le faisons. Quand il s'agit d'argent, la plus grande partie de cet argent venant du gouvernement fédéral, et parce que cet argent provient des citoyens canadiens et parce que cet argent est voté par le Parlement du Canada, et qu'à titre de ministre responsable vis à vis de la Chambre des communes et des citoyens du Canada, je prends ces décisions.

Le jour où les gens du Nord, seront prêts à faire face à leurs obligations comme les citoyens des autres provinces, en percevant leur argent et en s'en contentant, je pense que nous pourrions considérer la possibilité d'établir une province.

Mais la distinction que vous faites monsieur Nielsen quant au fait qu'ils ne demandent pas le statut de province je me suis heurté à ce problème auparavant. Ils demandent le contrôle de l'exécutif. Ils disent, nous voulons la forme, nous ne voulons pas la substance, et nous ne voulons pas le nom. Mais, le jour où vous contrôlez l'exécutif dans le Nord, vous avez une province. Le représentant élu n'aura peut-être pas le titre de Premier ministre, mais je peux vous dire que le jour où l'exécutif sera contrôlé par les membres de l'Assemblée, vous aurez le statut de province. Et c'est toujours le complexe auquel je dois faire face. Car ils disent: «Nous ne voulons pas établir une province, mais donnez-nous les pouvoirs d'un gouvernement provincial.» Quelle est la différence? Supposez que demain je nomme un nouveau membre au Comité exécutif et j'en retire un autre. Le comité exécutif sera contrôlé par les membres élus. Mais quelle est la différence entre cela et un gouvernement provincial? Le Premier ministre d'une province est le chef de l'exécutif de la province.

Étant donné que je suis le Ministre, je me rends compte qu'il faut rapprocher le corps législatif de l'administration. J'ai formé ce Comité exécutif où siègent deux membres élus. J'ai donné au commissaire des instructions afin qu'il s'assure que ces deux membres du comité exécutif s'occuperont de la qualité de la vie au Yukon. Il y a madame Hilda Watson qui sera responsable de l'Éducation, monsieur Chamberlist sera responsable du Bien-être, de la Santé et des Réformes générales et ainsi de suite.

[Text]

• 1655

An hon. Member: Penal reform?

Mr. Chrétien: Rehabilitation. It is a step we have put forward since a few months. They have just been sworn in. When the Deputy of the Yukon says that they are in disagreement, I would say to him and to the Committee that after we had agreed to put two members on the executive committee, all the members of the Territorial Council under the name of the Speaker, Mr. Livesey, sent a telegram to me and to the government in appreciation for what we have done.

Of course, I have not given the executive control to the members because even if you say that you are not asking for the provincial status, the day that the executive committee is controlled by the elected members, you have provincial status. The history of the Yukon is such that, in my judgment, it will be imprudent to do that right away.

One of the arguments that you have heard—and I read the testimony—was that during the time Manitoba became part of the Confederation there were less people in Manitoba than there are now in the Yukon. Perhaps. If it would have been the only criterion, we should have given the Yukon provincial status in 1898 because there were, in those days, many more people in the Yukon than there were in Manitoba when it became a province. The economy of the area was very high at that period but was very very low after that. Now we are in an upward trend once more. The economy is much better in the Yukon today than it was a few years ago.

Mr. Nielsen: Mr. Chairman, I hesitate to interrupt the Minister but I am prepared to do as he is doing and to put the question for responsible government reform in debate form. I did not do so because I did not want to deny other members of the Committee the time to ask the Minister questions. On the basis of the one question I asked the Minister, we have had quite a discourse. Of course, it has to be rebutted and I am prepared to do it.

Mr. Chrétien: All right, I apologize.

Mr. Nielsen: I am not being critical because I am sure Committee members are very interested in these views and it is essential that they be aired on both sides. We have noticed that there is another side to this dialogue and it will have to be exposed.

Mr. Chrétien: Yes, and you heard it in the North when the Committee was there?

Mr. Nielsen: The Committee heard some of it. My question was: "What about these resolutions coming from the Territorial Council?" Have they been implemented.

Mr. Chrétien: I will restrain myself.

Mr. Nielsen: The Minister has quite properly said that when his Department receives the resolutions in Ottawa they are looked at and they are considered and then they are sent back to the Commissioner with or without the green light. I just want to point out that process to the Committee because it belies the inference that is left on page 2 that the administration of the Yukon is left largely to the Commissioner and Council. That is not correct

[Interpretation]

Une voix: Réforme pénale?

M. Chrétien: Réhabilitation. C'est une mesure que nous avons mise en application il y a quelques mois. Le député du Yukon dit qu'ils ne sont pas d'accord, mais je signale au Comité qu'après avoir accepté de nommer deux membres au sein du comité exécutif, le gouvernement et moi-même avons reçu du Conseil territorial, par l'entremise de l'orateur, M. Livesey, un télégramme d'appréciation pour ce que nous avons fait.

Évidemment, je n'ai pas donné le contrôle exécutif aux membres, parce que même si vous dites que vous ne voulez pas le statut provincial, le jour où l'exécutif sera contrôlé par les membres élus, vous l'aurez. Et l'histoire du Yukon est telle que, selon moi, il serait imprudent d'agir ainsi pour le moment.

Un des arguments que vous avez entendus qu'au moment où le Manitoba est devenu membre de la Confédération, il y avait moins de gens au Manitoba qu'il y en a présentement au Yukon. Si c'est là le seul critère, nous aurions donné au Yukon le statut provincial en 1898, car il y avait même à cette époque, beaucoup plus de gens au Yukon qu'au Manitoba au moment où celui-ci est devenu province. L'économie de cette région était à la hausse à ce moment-là, mais a connu des périodes difficiles plus tard. Elle est de nouveau à la hausse. Le Yukon est en bien meilleure posture actuellement qu'il ne l'était il y a quelques années.

M. Nielsen: Monsieur le président, j'hésite à interrompre le ministre, mais je suis prêt à faire comme lui et à traiter de la question du gouvernement responsable sous forme de débat. Je ne l'ai pas fait avant parce que je ne voulais pas enlever aux autres membres du Comité la possibilité de poser des questions. En réponse à ma question, nous avons eu tout un discours. Il me faut y répondre.

M. Chrétien: Je m'excuse.

M. Nielsen: Je sais que les membres du Comité sont très intéressés à cette question mais il est important que tous les points de vue soient entendus. Il y a l'autre côté de la médaille et il faut le faire valoir.

M. Chrétien: Ne les avez-vous pas entendus dans le Nord, quand le Comité y a siégé?

M. Nielsen: Le Comité a entendu certaines opinions. Ma question était la suivante: «A-t-on donné suite aux décisions du Conseil territorial?»

M. Chrétien: Je me contrôlerai.

M. Nielsen: Le ministre a dit que quand son ministère reçoit les décisions à Ottawa, qu'elles sont examinées, prises en considération et retournées au Commissaire avec ou sans l'autorisation nécessaire. Je signale cette façon de procéder au Comité parce qu'elle apporte un démenti à ce qui est indiqué en page 2, soit que l'administration du Yukon est laissée au Commissaire et au Conseil. Ce n'est pas exact. La majeure partie de l'adminis-

[Texte]

because the largest portion of the administration—as an ex-Minister of that Department, Mr. Dinsdale knows—is left to the Minister and his departmental officials who instruct the Commissioner from time to time and his two assistants.

• 1700

I want just very briefly to rebut three other contentions of the Minister. The statement was made by the Minister and the evidence in this regard will negative the previous evidence heard by the Committee that members of the Yukon Council want control of the executive. If the Minister means in the limited sense, that the Council feel they should have three members of this executive committee of five, then that statement is accurate. However, if he means it in the sense that the Territorial Council wants control of the executive in the sense that the executive is controlled in provincial legislatures, that is leaving a wrong impression with the members of the Committee because that is not what they want and they have made that clear.

There is one more statement that the Minister made. He said that the Council are saying, "We do not want to be a province but we want the powers of a province." That statement, I am sure, the Minister really did not mean because the evidence again will clearly show that the Council members have stated on numerous occasions that they do not want the powers of a province. They have repeatedly stated that they want to embark on a blueprint for the future where they will gradually acquire these powers over a term of years. Some have suggested 15 years to the point where they will eventually be in a position to be created a province.

The Minister has drawn a comparison and I hope that we do not clutter up the important issue of constitutional reform with other political issues such as the one that was the subject matter of a unanimous vote in the House today. The Minister has, however, drawn the parallel between the government in the House of Commons and the Opposition in comparing that situation with a situation where the Council is consulting with the Commissioner. The Minister's inference is that if the Opposition has good suggestions and ideas the government will be persuaded to enact them into law or to implement them, but in that situation, you have elected representatives of the people playing a part with other elected representatives of the people. You do not have elected representatives of the people, as is the situation in the Yukon, going to a civil servant and trying to convince him of the acceptability of a particular resolution or idea. So on that basis, the comparison is completely invalid.

Mr. Chrétien: I would like to make a correction.

Mr. Osler: The argument is based on an invalid presumption, because I cannot find what he said that you said in this paper.

Mr. Nielsen: No, no. He just said it in his remarks just now.

Mr. Chrétien: The Commissioner is appointed by the Minister. He is not a part of the Civil Service in the same fashion as others. He is directly appointed by the Minister and he receives his instructions from me and he is living in the territory.

[Interprétation]

tration—comme un ancien ministre, M. Dinsdale, vous le dira—est laissée au ministre et aux hauts fonctionnaires de son ministère qui donnent des instructions au Commissaire et à ses deux adjoints.

Je veux répondre brièvement à trois autres affirmations du ministre. Le ministre a déclaré que les membres du Conseil du Yukon veulent le contrôle de l'exécutif. Si le ministre veut dire, dans un sens limité, que le Conseil estime qu'il devrait avoir trois membres au sein de ce Comité exécutif qui en comprend cinq, sa déclaration est juste, mais s'il veut dire que le Conseil veut le contrôle de l'exécutif au même titre que les assemblées législatives provinciales, il laisse une fausse impression aux membres du Comité, parce que ce n'est pas ce que le Conseil désire.

Le ministre a fait une autre déclaration. Il a dit que le Conseil ne veut pas le statut provincial, mais les pouvoirs d'un gouvernement provincial. Ce n'est pas ce que le ministre voulait dire, j'en suis certain, car on pourra certainement constater que les membres du Conseil ont souvent déclaré qu'ils ne veulent pas les pouvoirs d'un gouvernement provincial. Ils ont maintes fois répété qu'ils veulent préparer un projet pour l'avenir en vue d'obtenir ces pouvoirs graduellement, certains ont même dit au cours d'une période allant jusqu'à quinze ans, après quoi ils pourraient constituer une province.

J'espère que nous ne nous éloignons pas trop de la question de la réforme constitutionnelle pour aborder des sujets comme celui qui a fait l'objet du vote unanime à la Chambre aujourd'hui. Le ministre a établi un parallèle entre la situation du gouvernement à la Chambre des communes et l'opposition et celle du Conseil et du Commissaire. Le ministre est d'avis que si l'opposition a de bonnes suggestions, de bonnes idées, le gouvernement peut être persuadé de les insérer dans les lois, de les mettre en application. Dans ce cas, des représentants élus par le peuple jouent leur rôle avec d'autres représentants élus. Des représentants élus par le peuple, comme ceux du Yukon ne devraient pas être obligés de convaincre un fonctionnaire du bien-fondé de leurs décisions ou de leurs idées. La comparaison n'est pas valable.

M. Chrétien: Je voudrais apporter une précision.

M. Osler: L'argument ne tient pas, car je ne vois pas cette affirmation dans le document.

M. Nielsen: Non, c'est une remarque qu'il vient de faire.

M. Chrétien: Le Commissaire est nommé par le ministre, il ne fait pas partie de la Fonction publique au même titre que les autres. Il est nommé par le ministre, il reçoit ses instructions directement du ministre et il vit dans le territoire.

[Text]

Mr. Nielsen: That is correct, but I think that is irrelevant. The fact is that the Commissioner takes his instructions from the Minister and from the senior officials in his Department.

Mr. Chrétien: No, no. From me, not from them.

Mr. Nielsen: The Minister, I am sure will not deny this assertion by me that he delegates responsibilities to review decisions of and to instruct from time to time, the Commissioner. He does not have a constant...

Mr. Chrétien: I delegate but I take the responsibility.

Mr. Nielsen: Of course, and that is only natural, but the point I leave with the Committee is that the Commissioner does, from time to time, take instructions from the civil servants in the Minister's Department under his authority.

With respect to the argument of the Minister that as soon as executive control is gained by the members of the Yukon Council; that is, in fact, provincial status, the Minister knows, and I am sure other members of the Committee familiar with the Yukon Act are equally knowledgeable that Section 16 of the Yukon Act, a federal statute, sets forth and limits the powers of the Commissioner in Council. Parliament, at any time, can cancel out or add to those powers. So until the Yukon Act itself is no longer in existence, therein lies the ultimate control over the legislative power and jurisdiction of the Commissioner in Council.

• 1705

The Minister neglected to mention in that assertion the review powers of his Department and the veto powers of the Commissioner in respect of any piece of legislation. This surely is another facet of control.

Mr. Chrétien: Could I interrupt here? I do not want you to create a wrong impression.

Mr. Nielsen: No, I do not want to either.

Mr. Chrétien: The same act now exists in the federal government for all the legislation of the provinces. It has never been used, but it is still there.

Mr. Nielsen: Here you have a double control in that the Parliament of Canada has the power to reject the legislation of the Yukon Council as well as the Commissioner who takes his instructions from the Minister. So there is a distinction. However, there is an even more important limitation on the legislative powers of the Council, even if they did have a majority on the executive committee, even if the executive committee that was set up by the Minister were comprised of all five of members of Council and that is the complete absence of any fiscal powers under the limitation in Section 24 of the Yukon Act. Regardless of what decisions were made by an executive committee composed completely of the elected representatives of the Council, they could not be implemented until the Commissioner gave the green light as to the expenditure of funds.

So there are four very important limitations with respect to powers.

[Interpretation]

M. Nielsen: C'est exact. Mais cela n'a pas d'importance. Le fait demeure que le commissaire reçoit ses instructions du ministre et de ses hauts fonctionnaires.

M. Chrétien: Non, de moi, pas des fonctionnaires.

M. Nielsen: Le ministre, je pense, ne niera pas qu'il délègue ses responsabilités pour ce qui est des décisions du Commissaire et des instructions à lui donner. Il n'a pas...

M. Chrétien: Je délègue mes pouvoirs, mais j'en prends la responsabilité.

M. Nielsen: D'accord, mais ce que je signale au Comité, c'est que de temps en temps le Commissaire reçoit ses instructions de fonctionnaires du ministère, sous l'autorité du ministre.

Passons à un autre argument du ministre, à savoir que dès que le contrôle exécutif est acquis par les membres du Conseil du Yukon, ils ont, en fait, un statut provincial. Les membres du Comité, qui connaissent eux aussi la Loi sur le Yukon, savent que l'article 16 de cette loi fédérale précise et limite les pouvoirs du Commissaire en Conseil. Le Parlement peut en tout temps restreindre ou élargir ces pouvoirs. Aussi, tant que la loi est en existence, c'est ce qui constitue le contrôle définitif du pouvoir et de la juridiction du Commissaire en Conseil.

Le ministre n'a pas mentionné dans cette affirmation les pouvoirs de révision de son ministère et les pouvoirs de veto qui ont trait à toute mesure législative. Et c'est sûrement un autre aspect du contrôle.

M. Chrétien: Puis-je interrompre ici?

Je ne voudrais pas que vous créiez une fausse impression.

M. Nielsen: Moi non plus.

M. Chrétien: Il en va de même lorsqu'il s'agit du gouvernement fédéral et de toutes les lois des provinces. Elles ne sont pas toujours utilisées mais elles sont toujours là.

M. Nielsen: Mais ici, vous avez un contrôle double, en ce sens que le Parlement du Canada a le droit de rejeter les lois édictées par le Conseil du Yukon de même que le Commissaire qui reçoit les ordres du ministre. Il y a donc une distinction. Mais, il y a encore une limite plus importante aux pouvoirs législatifs du Conseil. Même s'il y a une majorité au sein du comité exécutif, et même si le comité exécutif est nommé par le ministre et comprend tous les cinq membres du Conseil, ce Conseil n'a aucun pouvoir concernant la fiscalité d'après l'article 24 de la Loi sur le Yukon. Quelles que soient les décisions prises par un comité exécutif composé entièrement des représentants élus du Conseil, elles ne pourraient pas s'appliquer tant que le commissaire n'aurait pas agréé les dépenses de fonds.

Il y a donc là quatre limites de restriction extrêmement importantes en ce qui concerne les pouvoirs.

[Texte]

An hon. Member: Could I ask a question for clarification with your indulgence? There are, what, two municipalities—I am just speaking from memory—in the Yukon?

Mr. Nielsen: Yes, one is viable and one is not.

An hon. Member: Have they the normal powers over their own money?

Mr. Nielsen: Yes, fully, so in effect, as we have said before, the City of Whitehorse Council has more powers to effect their desires and wishes than does the elected Council in the Yukon.

The Committee heard evidence that their resolutions and wishes that were sent to Ottawa from time to time were not receiving attention. I think perhaps the most notorious one about which all the Council as they appeared before the Committee spoke, was their resolution number 40 which set forth suggested reforms in the government structure and were passed unanimously by two successive sessions of the Council.

Mr. Chrétien: I think all the members should read it to have a real picture of what it is all about.

Mr. Nielsen: In the Standing Committee on Northern Affairs, as it was known then, resolution 40 was set forth two years ago. It has been, as well, debated in the House of Commons, so interested members could dig it up very quickly.

I would like, at this time, to give the Minister an opportunity for rebuttal again. There were several amendments made to the Yukon Act passed by Parliament, but one of those amendments was not the setting up of this executive committee. It was the view of the Council and my view at the time in participating in that debate, that the setting up of any executive committee should be incorporated in an amendment to the Yukon Act.

I would like to ask the Minister under what authority, either in the Yukon Act or elsewhere, he purported to exercise the power to set up an executive committee in view of the expressed terms of the Yukon Act?

Mr. Chrétien: This was dealt with the last time I appeared and you had some legal advisers from the Department of Justice and the House of Commons who commented on that. It was under the general power of the Minister in charge of administration in the Yukon that I have taken under my responsibility to establish that executive committee to assist the Commissioner. It is under my general power as a Minister included in the Yukon Act.

Mr. Nielsen: In the Yukon Act?

Mr. Chrétien: Yes, I am the Minister who has those powers. It is always the argument that you make that I have too much power. If I use them for the good of the Yukon you should appreciate them.

Mr. Nielsen: I have never once made the argument that the Minister has too much power. I have always, how-

[Interprétation]

Une voix: Y a-t-il deux municipalités au Yukon?

M. Nielsen: Oui, l'une est viable et l'autre ne l'est pas.

Une voix: Disposent-elles de leurs propres fonds?

M. Nielsen: Oui. Comme nous l'avons dit, le Conseil de la cité de Whitehorse a plus de pouvoirs pour réaliser ses désirs et ses vœux que le conseil élu du Yukon.

Le Comité a entendu des témoignages, des témoignages d'après lesquels les résolutions qui sont envoyées de temps en temps à Ottawa n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritaient. Et, je pense que le cas le plus notoire est celui dont tous les conseillers ont parlé. Il s'agit de la résolution n° 40 qui suggérait des réformes dans les structures gouvernementales, qui avaient été adoptées à l'unanimité à deux sessions successives du conseil.

M. Chrétien: On peut dire que tous les membres devraient les avoir lues pour avoir une idée exacte de ce qui s'est passé.

M. Nielsen: Eh bien, d'après le Comité permanent des affaires du Nord, comme on l'appelait alors, cette résolution a été présentée il y a deux ans et elles a été discutée également à la Chambre des Communes.

Par conséquent, les membres doivent la connaître. Je voudrais ajouter pour donner au ministre l'occasion de discuter encore. J'ajouterais qu'il y a eu plusieurs amendements apportés à la Loi du Yukon, adoptée par le Parlement, mais qu'aucune d'entre eux ne préconisait l'établissement d'un comité exécutif. C'était une idée du conseil, et lorsque j'ai participé à ce débat, la création de ce comité devait être incorporée dans un amendement à la Loi sur le Yukon.

Je voudrais demander au ministre en vertu de quel pouvoir, soit dans la Loi du Yukon ou ailleurs, il peut exercer le pouvoir de nommer un comité, étant donné les dispositions expresses de la Loi sur le Yukon.

M. Chrétien: On en a parlé la dernière fois que j'ai comparu, et vous aviez un conseiller juridique du Comité de la justice et de la Chambre pour vous en parler. Ce pouvoir de prendre sous sa responsabilité la nomination d'un comité exécutif pour assister la commission appartient au ministre. Ce pouvoir fait partie de mes pouvoirs généraux en tant que ministre et sont inclus dans la Loi sur le Yukon.

M. Nielsen: Dans la Loi sur le Yukon?

M. Chrétien: Oui, je suis le ministre qui détient ces pouvoirs et vous dites peut-être que j'ai trop de pouvoirs; mais si je les utilise pour le plus grand bien du Yukon, vous devriez vous déclarer satisfait de ces pouvoirs.

M. Nielsen: Je n'ai jamais prétendu que le ministre avait trop de pouvoirs. J'ai toujours prétendu qu'il faut

[Text]

ever, made the argument that there should be a more responsible form of government in the Yukon and I think we should be clear on our terms.

Can the Minister then tell me under what authority he appointed the two elected members of the Yukon Council to sit with the three civil servants, if I may call the Commissioner a civil servant in the broadest sense?

Mr. Chrétien: On the same authority.

• 1710

Mr. Nielsen: I do not recall any legal advice being given at any session of the Committee on the matter. I think it rather important in terms of the question of which the Committee is seized in the constitutional development of the Yukon, that that be established because that should be one of their main concerns.

Mr. Chrétien: I am not the legal adviser for the Department or the government. It is under number 4. They say that the Commissioner shall administer the government of the territory under instruction from time to time given to him by the Governor in Council or the Minister. He should administer the government of the territory, not alone now but with an executive committee formed of two assistant commissioners and two members of the council chosen by the elected members. They have been chosen by the members and they were sworn in last week.

Mr. Nielsen: Yes, that is the point I was getting to. The executive committee then was set up by the Commissioner on the instruction of the Minister, and its composition was also an instruction of the Minister.

Mr. Chrétien: That is it.

Mr. Nielsen: Then the sessional paper referred to on page 4, the fourth paragraph—it is referred to as sessional paper number 2-1970 of the fourth session of the Council dated October 28. That sessional paper was prepared in Ottawa by the Minister, was it?

Mr. Chrétien: Not by the Minister. By the Commissioner.

Mr. Nielsen: Was it prepared by the Commissioner on instructions from anyone in Ottawa?

Mr. Chrétien: He discussed that with me personally. He discussed that with people in the Department and he worked on it. I do not know who did the actual drafting. I can tell you it was not me who did the actual drafting. But when I was in the Yukon I discussed that personally with him, and on one of his trips here he discussed that with me. Of course he had discussed that with my advisers in the Department, yes.

Mr. Nielsen: Because the sessional paper is not attached as an appendix to the Minister's remarks, I wonder if one of his officials could produce a copy now. If they can, I will ask that it be printed as an appendix to today's proceedings.

Mr. Chrétien: Yes.

Mr. Nielsen: There is a copy here.

[Interpretation]

draît une forme de gouvernement plus responsable au Yukon et je tiens à le préciser.

Le ministre pourrait-il alors me dire en vertu de quelle autorité il a désigné deux membres élus du Conseil du Yukon et en a fait des fonctionnaires, au sens le plus large du terme.

M. Chrétien: En vertu des mêmes pouvoirs.

M. Nielsen: Je ne me souviens pas aucun conseil juridique que l'on aurait donné à ce sujet à l'une des réunions du comité. Il est assez important me semble-t-il en ce qui concerne le développement constitutionnel du Yukon que ce Conseil soit établi, car cela devrait être une des leurs préoccupations principales.

M. Chrétien: Je ne suis pas le conseiller juridique du ministère ou du gouvernement. Cela figure à l'article 4. On y lit que le commissaire administrera le gouvernement du territoire d'après les instructions qu'il recevra de temps en temps du Gouverneur en conseil ou du Ministre. Il devrait administrer le gouvernement du territoire, non pas seul, mais avec l'aide d'un comité exécutif composé de deux commissaires adjoints et deux membres du conseil choisis par les membres élus. Ils ont été choisis par les membres et ils ont prêté serment la semaine dernière.

M. Nielsen: C'est précisément là où je voulais en venir. Le comité exécutif a donc été établi par le Commissaire selon les instructions du Ministre et sa composition a été également réglée selon les instructions du ministre.

M. Chrétien: C'est cela.

M. Nielsen: Le document dont on parle à la page 4, paragraphe 4, il s'agit d'un document sessionnel portant le numéro 2-1970 de la quatrième session du conseil en date du 28 octobre. Ce document sessionnel a été préparé à Ottawa par le Ministre, n'est-ce pas?

M. Chrétien: Non, pas pour le Ministre. Par le Commissaire.

M. Nielsen: A-t-il été préparé par le commissaire selon les directives de quelqu'un à Ottawa?

M. Chrétien: Il a discuté cela personnellement avec moi. Il en a discuté avec les gens du ministère et il y a travaillé. Je ne sais pas qui en a fait la rédaction effective. Ce n'est pas moi en tout cas. Mais lorsque j'étais au Yukon, j'en ai discuté personnellement avec lui et lors d'un de ses voyages ici il en a discuté avec moi. Bien sûr, il en a également discuté avec les conseillers du Ministère.

M. Nielsen: Étant donné que ce document sessionnel n'est pas attaché à titre d'annexe aux remarques du ministre, je demande si l'un de ses fonctionnaires pourrait nous en fournir un exemplaire maintenant. Si oui, je demande qu'il soit publié en appendice au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

M. Chrétien: Oui.

M. Nielsen: Nous avons un exemplaire ici.

[Texte]

Can I ask the Minister whether the sessional paper is in effect the guideline for the functioning of the executive committee.

Mr. Chrétien: I think so, yes. I think that it is to tell them how to operate.

Mr. Nielsen: Does one of those guidelines provide that the Commissioner may in his discretion terminate the appointment of any one or both of the elected representatives at any time?

Mr. Chrétien: That is my understanding, that the Minister can do that, yes. He can give instructions to the Commissioner. The Commissioner can do that, yes. This committee has been set up in that fashion, and we still have that power.

Mr. Nielsen: So the two elected representatives on the executive committee of five, the other three being...

Mr. Chrétien: I can fire five of them, including the Commissioner.

Mr. Nielsen: Yes. I appreciate...

Mr. Chrétien: The council agreed to it.

Mr. Nielsen: Yes. The council agreed to it, but I am sure the Minister would not want to leave the impression that they were very happy, because they were very unhappy about it. I am sure their proceedings will show that.

Mr. Chrétien: That is a matter of opinion. I will refer back to the telegram that they sent to me.

• 1715

Mr. Nielsen: No. I am not saying that the Council was unhappy with the setting up of the committee. I am saying that they were very unhappy about the feature of the guidelines, this sessional paper, which permitted the Commissioner to terminate the service on that committee of any one or more of the two elected representatives at any time.

Mr. Chrétien: Yes, but it is based on Article No. 4 of the Yukon Act which gave the power to the Minister. I know that the Commissioner would not do that without seeking the advice of the Minister.

Mr. Nielsen: No, that is perfectly natural.

Mr. Chrétien: Because he would have to find another job if he did that.

Mr. Nielsen: It is only natural that he would not take such a drastic step without the Minister's approval, but I ask the Minister, does he think that there is any real reform in appointing two members, elected members, to a committee, with the Civil Service having the power of dismissal? You know you should...

Mr. Chrétien: I do not like it when you say "the Civil Service" because, what the Commissioner does, he does under the instruction of the Minister. You just admitted that he has to come to me for that; and I have just said that if he did that without my consent he would have to find himself another job.

[Interprétation]

Puis-je demander au ministre si le document sessionnel constitue des directives relatives au fonctionnement du comité exécutif.

M. Chrétien: Oui, je pense que c'est cela. Je crois que ce document leur dit comment procéder.

M. Nielsen: Est-ce que ces directives prévoient que le commissaire pourra, selon son jugement, mettre fin à la nomination de l'un ou des deux représentants élus en tout temps?

M. Chrétien: C'est bien ce que j'avais compris, que le Ministre peut le faire. Il peut donner des instructions au Commissaire. Le commissaire peut le faire certainement. Ce comité a été établi de cette façon et nous avons toujours ce pouvoir.

M. Nielsen: Donc, les deux représentants élus du comité exécutif composé de cinq membres, les trois autres étant...

M. Chrétien: Je peux les révoquer tous les cinq, y compris le commissaire.

M. Nielsen: Oui. Je comprends...

M. Chrétien: Le conseil était d'accord.

M. Nielsen: Oui, le conseil était d'accord, mais je suis sûr que le ministre ne voudrait pas créer l'impression que les membres en étaient très satisfaits car vraiment ils ne l'étaient pas. Je suis certain que leur procès-verbal le montrera.

M. Chrétien: C'est une question d'opinion. Je me reporte au télégramme qu'ils m'ont fait parvenir.

M. Nielsen: Non. Je ne veux pas dire que le conseil n'était pas satisfait de la création du comité. Je dis qu'ils étaient très peu satisfaits du document sessionnel, des directives qui autorisaient le Commissaire à mettre fin aux services de l'un ou des deux membres élus du comité en tout temps.

M. Chrétien: Oui, mais c'est basé sur l'article 4 de la Loi sur le Yukon qui donne ce pouvoir au Ministre. Je sais que le commissaire ne le ferait pas sans demander l'avis du ministre.

M. Nielsen: Non, c'est tout à fait normal.

M. Chrétien: Car il faudra qu'il trouve un autre emploi s'il le fait.

M. Nielsen: Il ne prendrait certainement pas une mesure aussi rigoureuse dans l'approbation du ministre, mais je demande au ministre s'il pense qu'il y a une véritable réforme dans le fait de nommer deux membres élus à un comité alors que la fonction publique a le pouvoir de les renvoyer? Vous savez, vous deviez...

M. Chrétien: Je n'aime pas cela lorsque vous parlez de la fonction publique, car ce que le commissaire fait, il le fait sur les instructions du Ministre. Vous venez d'admettre qu'il devait s'adresser à moi à ce sujet; et je viens de dire que s'il faisait cela sans mon autorisation, il devrait se trouver un autre emploi.

[Text]

Mr. Nielsen: Yes but...

Mr. Chrétien: It would be just like the Prime Minister—he could tell me in two minutes that I am no longer a minister. There is not much I can do about it.

Mr. Nielsen: Again, it is not the same as the Prime Minister saying that you are no longer a minister. In this case, it is the question of a civil servant, not the Prime Minister, having this power.

Do you want to interrupt? Go ahead.

Mr. Osler: He can only do it, he has not got any power on his own. That point has been established.

Mr. Nielsen: Right, I am just coming to that, now. The Minister, I am sure, acts on the premise that most ministers do, that it is advisable to take the advice of their deputies and their assistant deputies, and he is putting the Commissioner in this classification.

Mr. Chrétien: A minister cannot go to the public and say I did that because I was advised that way. He has to stick with the decision, and it is not a good excuse to say, "I have been badly advised." They will say you have bad judgment. So the Minister has to make a judgment himself. If he takes bad advice, you know, he has to suffer.

There is some history that you know of where ministers were advised not to do certain things and the House gave them hell for that. So he cannot rely on good or bad advice, he has to take it as his own decision; and if the Commissioner tells me that he would like to fire someone, one of the two elected members of the Council, I would have to judge if he is giving me the right or the wrong advice. If I take his advice and it is not good, I know that I will be responsible for that in the House of Commons, and probably the member for the Yukon will be the first one to get on his feet.

Mr. Nielsen: Probably the only one.

Mr. Chrétien: So I know that it is not an excuse, and this is why I do not like you to say that it is going to be a civil servant, the Commissioner, who will do that because, in the last analysis, I have to stand with the responsibility in the House of Commons and in the Cabinet.

Mr. Nielsen: This is true. I do not want to put anything in this...

Mr. Chrétien: No, it is because of this little insinuation, that he is the one who made the decision. He is not the one. It is the Minister who is responsible and I do not avoid my responsibility.

Mr. Nielsen: I am sure the Minister did not mean to accuse me of insinuating. I do not want to put any of these matters in an unfair light. I do not want to appear to be biased. I want to make that very clear. I have no...

Mr. Chrétien: And I will help you not to be biased.

Mr. Nielsen: And I will help the Minister because, you know, I could be saying—I will not do it—but I could be

[Interpretation]

M. Nielsen: Oui, mais...

M. Chrétien: C'est tout comme le premier ministre qui peut me dire sur l'heure que je ne suis plus ministre. Je n'ai rien à faire.

M. Nielsen: Ce n'est pas la même chose que si le premier ministre nous disait que vous n'êtes plus ministre. Il s'agit ici d'un fonctionnaire non point du premier ministre, qui détient effectivement ce pouvoir.

Désirez-vous commenter? Allez-y.

M. Osler: Il peut le faire, seulement, il n'a pas de pouvoir de son propre chef. Cela a été établi.

M. Nielsen: Mais j'en arrive précisément là. Le ministre, je pense, agit sur la présomption endossée par la plupart des ministres, qu'il est souhaitable de prendre avis auprès du sous-ministre et des sous-ministres adjoints, et il place le Commissaire dans cette catégorie.

M. Chrétien: Un ministre ne peut pas s'adresser au public et dire: «j'ai fait cela parce qu'on m'a conseillé de le faire.» Il doit s'en tenir à sa décision et ce n'est pas une excuse que de répondre, «on m'a mal conseillé». On dira: «vous n'avez pas un bon jugement». Le ministre donc établit lui-même son propre jugement et s'il prend de mauvais conseils, eh bien! tant pis pour lui.

Vous connaissez cette histoire où on a conseillé à certains ministres de ne pas faire telle et telle chose, et la Chambre les a fustigés à ce sujet. Donc il ne peut donc pas s'en tenir aux conseils, bons ou mauvais, il doit prendre ses propres décisions; et si le commissaire me dit qu'il voudrait renvoyer l'un des deux membres élus du conseil qui n'est pas bon, je sais que j'en serai responsable non le conseil adéquat. Si je suis son conseil et que ce conseil n'est pas bon, je sais que j'en serai responsable devant la Chambre des communes, et probablement que le représentant du Yukon sera le premier à se lever et à protester.

M. Nielsen: Il sera probablement le seul.

M. Chrétien: Je sais donc que cela n'est donc pas une excuse, et c'est pour ça que je ne n'aime pas cela quand vous dites que c'est un fonctionnaire, le Commissaire, qui le fera, car en dernière analyse, c'est moi qui doit prendre la responsabilité vis-à-vis du Cabinet et de la Chambre des communes.

M. Nielsen: C'est moi. Je ne peux pas inférer que...

M. Chrétien: Non, c'est à cause de cette petite insinuation, que c'est lui qui prend la décision. Non, ce n'est pas lui. C'est le ministre qui est responsable et je ne cherche pas à me défaire de mes responsabilités.

M. Nielsen: Je suis certain que le ministre ne m'accuse pas de faire des insinuations. Je ne veux pas mettre ces questions sous un jour douteux. Je ne veux pas avoir l'air tendancieux. Je veux simplement que cela soit clair.

M. Chrétien: Et je vous aiderai à ne pas être tendancieux.

M. Nielsen: Et j'aiderai le Ministre parce que, vous savez je pourrais dire, je ne dirai pas, mais je pourrais

[Texte]

saying the same things about the Minister's remarks; but the question is too close to my heart and the hearts of a good many people in the Yukon to subject it to any partisan or biased analysis. I want to treat it like that and I am sincerely attempting to do so.

May I take it, then, that the Minister included this guideline mainly because of Section 4 of the Yukon Act, in an attempt to comply with the retention of the responsibility placed on his shoulders by that Section?

• 1720

Mr. Chrétien: I said in my statement that I wanted to have an experimental and flexible approach to that. So, with that system, I have all the flexibility I need. I said to the members of the Executive Committee when I met with them here in Ottawa about two weeks ago that now it is up to them to live up to the new challenges and if this does not operate well, I would have to change my mind. I think it is better to have a flexible approach than to have it in a system that will need legislation to change it. If it does not work, we would be stuck with the problem. This way, I think, we have achieved some *rapprochement* of the executive with the legislative and I hope it is going to work. If it is very successful, I will be in a position to assess the situation and perhaps take other steps. If it is a failure, I will be in a position to end that system and look for something else. I am gratified because the legislation gives me that much flexibility.

Mr. Nielsen: I am sure that the view just expressed by the Minister is the desire of everyone in the Yukon and it will certainly be through no fault of the members of Council if the Minister's hope and my hope for this initial step does, in fact, not work. I think in the limited manner in which the Minister has acted thus far in creating this Executive Committee, he will be satisfied in very short order that it is going to work and the next step can be taken in very short order.

Mr. Chrétien: We have four years to think about it.

Mr. Nielsen: They may prove themselves much sooner than that and I am sure if they do, in terms of the flexibility that the Minister has spoken of, he would want to take the next step as eagerly as the Council.

Mr. Chrétien: Yes, I am very anxious to see this working well. I am quite happy with the members who have been chosen and I am satisfied that they are dedicated to make it work. So, if it is a success, I will be delighted to consider the situation.

Mr. Nielsen: Good. I just want to deal briefly because I do not want to hog all the time of the Committee as other members have questions, I am sure, with a few of the money questions. I cannot deal with all of them as I would like, but I will defer the bulk of my questions until later. I imagine that one of the officials will perhaps want to answer the money questions behind the Minister.

Mr. Chrétien: Excuse me. If I can suggest a procedure, on Monday I hope to be able to table a complete breakdown of these figures or more details of them which will permit the Committee to look into the judgment that we are making on those figures. If you want more explana-

23209-2½

[Interprétation]

dire la même chose au sujet des remarques du ministre; mais cette question me tient trop à cœur et beaucoup de gens du Yukon y tiennent beaucoup pour que je me laisse aller à toute analyse tendancieuse ou partisane. Je voudrais en parler de cette façon et j'essaie honnêtement de le faire.

Puis-je donc être certain que le ministre a inclus ces directives surtout à cause de l'article 4 de la Loi sur le Yukon, c'est-à-dire, pour garder les responsabilités que cet article lui confie.

M. Chrétien: J'ai dit que j'entretenais une attitude expérimentale et souple à cet égard. Fort de ce système, j'ai dit aux membres du Comité exécutif que j'ai rencontrés ici à Ottawa il y a environ deux semaines qu'il leur revient de faire face aux nouveaux défis et qu'en cas contraire, il faudra que je change d'avis. Je pense qu'il vout mieux avoir une attitude souple que de trop insister pour modifier la loi, si cela ne donne rien, nous ne pourrions donner une solution à ce problème. De cette façon, nous avons pu rapprocher l'exécutif du législatif et si cela réussit très bien, eh bien, je pourrai alors évaluer la situation et peut-être prendre d'autres mesures. Toutefois, si cela échoue, je pourrai y mettre fin et chercher autre chose. Et j'ai la chance d'avoir une loi qui me donne cette latitude.

M. Nielsen: Alors, je sais que ce que le ministre vient de dire traduit le désir de tous au Yukon et que ce ne sera pas la faute des membres du Conseil si ces premières mesures ne donnent pas de bons résultats. Et donc, dans les limites restreintes où le ministre a agi jusqu'ici pour créer le comité exécutif il saura bientôt si cela fonctionne et la prochaine étape pourra bientôt commencer.

M. Chrétien: Nous avons quatre ans pour y réfléchir.

M. Nielsen: Peut-être que cela pourra être éprouvé beaucoup plus tôt et dans cette optique de souplesse dont a parlé le ministre ce dernier sera aussi pressé que le Conseil de passer à l'étape suivante.

M. Chrétien: Oui bien sûr, j'ai hâte que cela donne de bons résultats et avec les membres qui ont été choisis, j'espère que cela fonctionnera. Alors, si c'est un succès, je serais ravi d'étudier la situation.

M. Nielsen: Alors je serai bref, je ne veux pas prendre tout le temps du comité car les autres ont sûrement des questions à poser. Je voudrais parler de quelques questions monétaires. Je ne peux pas toutes les traiter comme je l'aurais voulu mais je remettrai l'ensemble de mes questions à plus tard. Je pense que l'un des fonctionnaires voudra peut-être répondre aux questions financières.

M. Chrétien: Si vous me permettez de suggérer de suivre une procédure, lundi, j'espère pouvoir présenter une ventilation complète de ces chiffres ou encore de donner plus de détails; cela permettra au Comité d'étudier le jugement que nous rendons sur ces chiffres; et, si

[Text]

tion on those figures later on, perhaps one of the financial advisers of the Department could come to testify and give more explanations on some of the items.

Mr. Nielsen: Under those circumstances Mr. Chairman, I think it would be rather pointless to even embark on an examination of the financial picture at this stage and I would propose that I, at any rate, would defer my questioning until we have the detailed breakdown.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I say at this point that I take it the Committee is agreeable to publishing, as an appendix to the Minister's statement today, these additional pages we have received on lack of financial information and it is these figures which will be further expanded and broken down on Monday. Will this be a statement in the House of Commons?

Mr. Chrétien: No, no. It will be given to you as the Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Fine. Then I would ask your permission in advance to incorporate those in our Minutes. Perhaps we might even incorporate them with the Minutes of today's meeting.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This other document that Mr. Nielsen has asked to have incorporated, the Sessional Paper, No. 2-1970 of the Fourth Session will also be added as an appendix to today's meeting.

Mr. Nielsen: Right, and because of the delay in publishing committee reports and in order to provide members with the background upon which they can base their questioning, could we have copies made now of that sessional paper and distribute it to members?

• 1725

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Today?

Mr. Nielsen: Not today, no.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, certainly.

Mr. Nielsen: I just have two other questions by way of clarification before I finish. At the bottom of page 5, there is the statement:

There is another sum, nearly \$500,000, that is paid through the present subsidized patient day-rate at the Whitehorse General Hospital.

This one goes back quite some time in history to the time when the Minister of the Minister's Department was Mr. Lesage. It goes back also to the time when the now member for the Northwest Territories was a member of the Civil Service working for the Department of National Health and Welfare. I wanted to draw attention of the Minister and his officials some of whom were not in the Department at that time and the Committee members, that that subsidy is paid by virtue of a guarantee which was given by Mr. Orange, with authority to do so of course, to the Council of the day in order to get them to accept the responsibility for the health insurance scheme that was designed in the Department and then passed along to the Council for them to pass. That is the reason for that.

[Interpretation]

vous voulez plus d'explications sur ces mêmes chiffres, peut-être que l'un des experts financiers du ministère pourra témoigner ou vous donner plus d'explications.

M. Nielsen: Alors dans ce cas, monsieur le président, je pense qu'il serait inutile même d'étudier la question financière maintenant et je propose de remettre ma question jusqu'à ce que nous ayons la ventilation complète.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puis-je dire que le Comité accepte de publier en appendice à la déclaration du Ministre les pages supplémentaires que nous avons reçues sur le manque de renseignements financiers et ce serait ces chiffres qui seraient ventilés lundi. Y aura-t-il une déclaration à la Chambre?

M. Chrétien: Non. Ceci vous sera donné à titre de président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Alors, très bien, avec votre permission, je vous demanderai d'ajouter ça à notre compte rendu; cela pourra peut-être incorporé au procès verbal de la séance d'aujourd'hui.

Des voix: Oui d'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Cet autre document présenté par M. Nielsen, le document n° 2-1970 de la session, de la 4^e session sera aussi mis en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

M. Nielsen: Et à cause des retards dans la publication des rapports du comité et afin de donner aux députés des renseignements pour qu'ils puissent poser leur questions, pourriez-vous distribuer ces documents aujourd'hui et les distribuer aux députés?

Le coprésident (M. MacGuigan): Aujourd'hui?

M. Nielsen: Non pas aujourd'hui.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui certainement.

M. Nielsen: J'ai deux autres questions, des éclaircissements à demander avant de finir. Au bas de la page 5 du texte anglais, on dit:

une autre somme de \$500,000 est versée aux patients au titre du taux quotidien de subvention à l'hôpital de Whitehorse.

Cela remonte assez loin dans l'histoire à une époque où un des ministres était M. Lesage. Cela remonte aussi au temps où l'ancien député des Territoires du Nord-ouest était membre de la fonction publique au service du ministère de la Santé et du Bien-être social. Et je voudrais attirer l'attention du ministre et de ses fonctionnaires sur la question. Certain de ces derniers n'étaient pas au Ministère à l'époque. Cette subvention est versée en vertu d'une garantie qui a été donnée par M. Orange avec autorisation bien sûr qui a été donnée au conseil à l'époque pour qu'il puisse accepter les responsabilités pour le programme d'assurance-santé conçu par le Ministère, et ensuite transmis au conseil pour être transmis.

[Texte]

Mr. Chrétien: You just have to say that it is an expenditure that normally would not be paid for a province by the federal government.

Mr. Nielsen: My point is that it is an expenditure made by reason of a guarantee in order to get the Council to accept the federally-generated hospital insurance scheme.

Mr. Chrétien: I do not know. Thank you for the information.

Mr. Nielsen: The other...

Mr. Chrétien: Factually it is the same situation anyway.

Mr. Nielsen: Yes, the other point.. pardon me?

Mr. Chrétien: The facts are the same; the coloration is different.

Mr. Nielsen: I am not trying to colour anything at all. I am simply saying if it were not for a 120-bed hospital which we have needed only once in over 20 years, and what was called at the time, a white elephant, we would not have this expense. This is one of the things I will be discussing when we discuss these financial figures, that is the number of federal schemes that are foisted on the Yukon people and then listed as expenses here, which need not have been incurred.

I have one last question now before yielding to some other members, Mr. Chairman. The full cost of all new road construction as on page 6, in the Yukon, are paid for directly by federal departments. That statement, I am sure the Minister will agree, can be qualified in connection with roads such as the one to Anvil Mine, such as the one to Tungsten and such as the one to Clinton Creek. I fully appreciate the distinction between mine access roads and a so-called simon pure territorial road network, but this would leave the inference that all road construction is paid for wholly by the federal government which is not quite accurate.

Mr. Chrétien: No, I agree with what you say that the mines have contributed.

Mr. Nielsen: I would like to thank the members of the Committee and you, Mr. Chairman, for your tolerance. I do want to resume at some future date, but I think other members should perhaps...

Mr. Osler: Are these roads to which you referred, private roads? Are they mine roads or what?

Mr. Nielsen: No, they are public roads.

Mr. Chrétien: They are public roads. They were built by agreement with the companies as a kind of road to resources. The federal government contributed a certain amount of money and the company paid a certain amount of money.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Because of your particular and justifiable interest in this question, Mr. Nielsen, I have been pleased to allow you 45 minutes for questions, but...

Mr. Nielsen: I am sorry I was so long.

[Interprétation]

M. Chrétien: Oui, c'est une défense qui normalement ne serait pas acquittée par le gouvernement fédéral pour le compte d'une province.

M. Nielsen: Oui c'est une dépense faite en vertu d'une garantie pour que le conseil accepte un programme d'assurance conçu pour le gouvernement fédéral pour les hôpitaux.

M. Chrétien: Je n'en sais rien. Merci pour le renseignement.

M. Nielsen: L'autre...

M. Chrétien: C'est la même situation de toute façon.

M. Nielsen: Voici, l'autre question... excusez-moi?

M. Chrétien: Les faits sont les mêmes, mais toutefois les nuances sont différentes.

M. Nielsen: Je n'essaie pas de changer la couleur de quelque chose, mais s'il ne s'agissait pas d'un hôpital de 120 lits dont nous avons eu besoin une seule fois depuis lors il n'y aurait pas de telles dépenses. Et c'est l'un des points que je voudrais discuter avec vous plus tard. Voici un certain nombre de programmes qui sont considérés comme des dépenses ici et qui n'auraient peut-être pas dû exister.

Maintenant une dernière question avant de passer à d'autres monsieur le président. Le plein coût de toutes les nouvelles constructions de routes mentionné à la page 6. Au Yukon, elles sont payées directement par les ministères du fédéral. Eh bien je suis sûr que le ministre reconnaîtra que cette déclaration peut être précisée au sujet de routes comme celle qui va à Amble Mine et des routes qui vont à Clinton Creek. Je vois bien la différence qui existe entre une route qui est un accès à une mine et une autre route qui fait partie du réseau des territoires. Mais cela laisse entendre que toute construction routière est payée entièrement par le gouvernement fédéral et ce n'est pas tout à fait exact.

M. Chrétien: C'est vrai, les mines ont contribué aussi.

M. Nielsen: Je tiens à remercier les membres du Comité et vous monsieur le président. Plus tard je reprendrai, mais je pense que les députés...

M. Osler: Ces routes sont-elles des routes privées? Des routes pour mines?

M. Nielsen: Non, des routes publiques.

M. Chrétien: C'est vrai, des routes publiques construites avec l'accord des sociétés. Le gouvernement fédéral contribue certaines sommes, les compagnies contribuent aussi.

Le coprésident (M. MacGuigan): Alors, comme vous vous intéressez vivement à cette question, monsieur Nielsen, je vous ai donné 45 minutes pour poser des questions.

M. Nielsen: Excusez-moi.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, no, I am not complaining—I would point out to the other members of the Committee that I hope they will not wish to demand equal time. I have Mr. Prud'homme, Mr. Dinsdale, and Mr. Osler. Mr. Prud'homme.

M. Prud'homme: Monsieur le ministre, notre Comité s'appelle justement le comité de la Constitution. Nous cherchons à savoir s'il n'y aurait pas lieu de présenter de nouvelles propositions, tenant compte de l'expérience de la Constitution actuelle. Je pense que l'expérience d'aujourd'hui est suffisamment claire quant à savoir ce que le Canada de demain pourrait être.

Je vais adopter une attitude tout à fait nouvelle et élaborer quelque peu avant de poser ma question sur la situation politique canadienne actuelle.

On parle beaucoup au Canada de redistribution de pouvoirs, on parle même, et je n'en veux comme preuve que le témoignage de M. Bennett, de redistribution des régions canadiennes. Entre autres, on parle d'un Canada nouveau où il y aurait cinq régions, que ce soit la Colombie-Britannique, les Prairies, l'Ontario, le Québec et les Maritimes.

Je pourrais citer M. John Diefenbaker qui, à l'occasion d'une campagne électorale, parlait de sa vision du Grand Nord. Je pense qu'il avait raison, même si on a pu ridiculiser politiquement ce qu'il avait dit. Pour ma part, j'en suis à me demander si l'avenir du Canada ne réside pas dans le Grand Nord canadien. Partant de ce point de vue, je voudrais savoir si vous avez des opinions à exprimer, particulièrement si je m'en tiens à votre texte, où vous dites que:

Mon attitude à cet égard est souple et expérimentale.

Alors, je me demande s'il n'est pas dans l'état des choses d'envisager qu'éventuellement, dans la redistribution, soit du territoire, soit des pouvoirs, on en arrive un jour à avoir des nouvelles régions au Canada, le tout couronné par, par exemple, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon qui seraient sous la juridiction complète du gouvernement fédéral. Le Yukon, qui a une petite population et les Territoires du Nord-Ouest appartiennent à l'heure actuelle à toute la population canadienne. Pourrait-on envisager qu'un jour le gouvernement fédéral ait entière juridiction sur un nouveau territoire qui s'appellerait le Territoire du Nord-Ouest et le Yukon, avec pleins pouvoirs sur ces deux nouveaux territoires: pleins pouvoirs financiers, donc pleins pouvoirs de créer par l'exemple ce que pourrait être véritablement le Canada.

Je pense au système scolaire qui relèverait, alors du gouvernement central, puisqu'il n'y a pas de constitution actuelle qui empêche l'ingérence du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation, soit des Territoires du Nord-Ouest, soit du Yukon. Ne pourrait-on pas se servir de ces deux territoires, qui appartiennent à toute la population canadienne, pour en faire un héritage commun à tous les Canadiens?

Je crois que l'avenir du Canada est dans le Grand Nord à cause de son potentiel extraordinaire qui doit être exploité, et à cause de la difficulté qui existera toujours de peupler ces territoires et le Yukon. Est-ce qu'on pourrait commencer à croire que l'avenir résiderait peut-être dans un nouveau système de gouvernement pour les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sous la responsabilité complète et entière du gouvernement fédéral?

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Non je ne me plains pas, mais je signalerai aux autres membres du Comité que j'espère qu'il ne demanderont pas autant de temps. Il y a M. Prud'homme, M. Dinsdale, M. Osler. Monsieur Prud'homme.

Mr. Prud'homme: Mr. Minister, our Committee here is called the Constitution Committee and we would like to know if we should submit new proposals concerning the experience of the present Constitution. I think that the experience of today indicates enough what Canada will be in the future.

I take a new and elaborate attitude before asking my question on the present Canadian political situation.

I will take a complete new position and comment further, before putting my question to you on the present Canadian political situation. In Canada we talk a lot about redistribution of authority and, as Mr. Bennett said, we also speak about redistribution of Canadian regions. We speak of a new Canada comprising five regions: Maritimes, Ontario, Quebec, the Prairies and B.C.

I could quote Mr. John Diefenbaker during an electoral campaign talked about his vision of the Great North. I feel he was right, even though his statement might have been ridiculed politically. I am personally wondering if perhaps our future does not, in fact, lies in the Great North. From that standpoint, I would like to know if you have opinions to express on this matter especially, considering your written statement where you say and I quote:

My position towards this question is flexible and experimental.

So I am wondering if we could not say that eventually, by this redistribution either of territories or of power, we could have new regions in Canada which would include the Northwest Territories and the Yukon, which would come completely under the jurisdiction of the federal government. The Yukon with a small population and the North-West Territories presently belong to the entire Canadian population. Could we anticipate one day that the federal government could have full jurisdiction on a new territory that would include both the North-West Territories and the Yukon with full powers over them, that is full financial powers in order to create an example of what Canada could be.

I am, referring to the school system which would then come under the jurisdiction of the federal government, since there is no present legislation that precludes interference of the central government in the educational system of the Northwest Territories and the Yukon. Could we not use these two territories, that belong to our entire nation, as a common heritage for all Canadians?

I believe that Canada's future lies in the Great North because it has tremendous possibilities which must be developed and also because of the everlasting difficulty of bringing more population in these areas. Could we not start believing that a better future for these territories lies in a new system of government under the complete and entire jurisdiction of the federal government.

[Texte]

M. Chrétien: C'est une question hypothétique, à savoir, si on pourrait garder les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sous la juridiction fédérale complètement, et essayer d'y établir un système administratif et social qui serait une espèce de modèle pour les cinq ou six autres régions du Canada. En ce moment, c'est un peu le cas, la responsabilité dans le Nord est complètement entre les mains du gouvernement fédéral. J'ai souvent dit que nous essayons de développer le Nord de telle façon que nous ne répéterons pas les erreurs qui ont été commises dans le Sud. C'est possible que nous puissions le garder sous l'administration fédérale à tout jamais et cela dépendra de l'attitude de tous les Canadiens à ce sujet-là. Il y a des questions fondamentales que nous devons étudier, parce que vous comprenez que les Territoires du Yukon et ceux du Nord-Ouest représentent 40 p. 100 de tout le territoire canadien. Ne pourrions-nous pas, comme vous le dites, lui donner un statut tout à fait spécial?

● 1735

A ce moment-ci par exemple, les ressources de tous ces territoires-là appartiennent strictement à tous les Canadiens. Il y a des gens dans le Nord qui disent que l'exploitation des ressources du Nord devrait se faire sous une forme de responsabilité fiduciaire de la part du gouvernement fédéral et qu'éventuellement tous les bénéfices des résidents du Nord devraient être accrus. L'argument est que les ressources se trouvant à l'intérieur des provinces appartiennent aux gouvernements provinciaux. C'est fondamental, parce que si nous nous fions à ce qui a été fait dans le passé, les ressources devraient normalement appartenir aux résidents, mais comme tous les Canadiens font les investissements nécessaires pour le développement du Nord, ces ressources-là ne devraient-elles pas bénéficier à tous les Canadiens? C'est une question hypothétique et je vois comme très possible la création d'une société qui pourrait être le modèle de la société canadienne. Certains éléments s'y retrouvent parce que dans les Territoires du Nord-Ouest, par exemple, la moitié de la population est indienne ou esquimaude. Il n'y a malheureusement pas...

Mr. Nielsen: No, no; not in the Yukon.

M. Chrétien: J'ai dit «dans les Territoires du Nord-Ouest», je n'ai pas parlé du Yukon. Au Yukon, il y en a beaucoup moins. Il y a un autre facteur: la population francophone dans le Nord n'est pas comparable, en proportion, à ce qu'elle est ailleurs au Canada. Ce fait est dû à des erreurs historiques; il y a cinquante ans, les Indiens des Territoires du Nord-Ouest étaient tous francophones à cause des missionnaires qui venaient de la province de Québec ou de France. Malheureusement, ce système scolaire qui a été établi dans les Territoires du Nord-Ouest, n'a pas tenu compte de ce caractère-là et des endroits comme Fort Smith qui, il y a vingt ans peut-être, était francophone et où il n'y avait presque pas d'anglophones, sont devenus anglophones. Comment corriger cette situation? Cela semble très difficile à moins de déménager des Québécois au Yukon. Je sais que M. Nielsen en serait bien heureux, parce qu'il a appris beaucoup de français dernièrement et je l'en félicite.

M. Prud'homme: Je voudrais justement reprendre ce que M. Nielsen a dit et que vous avez complété par vos réponses. C'est un point de vue que l'on doit prendre en

[Interprétation]

Mr. Chrétien: This is a hypothetical question, as to whether the Northwest Territories and the Yukon could depend only from the federal government, where we could try to establish a legal and social system that could be used as a model for five or six other regions of Canada. Presently this is partly the case, since the federal government has complete responsibility over that area. I have often said that we are trying to develop this area so that we will not repeat the same mistakes which have been made in the South. It is possible that it will always stay under federal control, but this will depend on the attitude of all Canadians on the question. There are basic questions that we must study, since you must understand that the Yukon and the Northwest Territory represent 40 per cent of the whole Canadian territory. As you said, could we not give it a special status?

For instance, all the resources of these two territories belong strictly to all Canadians. Some people up North say that the exploitation of resources up North should be done on a trustee basis by the federal and that all the benefits of these northern inhabitants be eventually increased, because these people claim that resources within the provinces belong to the provincial government. This is quite basic, because if we consider what has been done in the past, the resources normally belong to the residents. But since all Canadians invest up North for further development, should the resources not be shared among the whole Canadian population? This is a hypothetical question; I foresee as easily possible the founding of a society up North that could be used as pattern for all Canadians. Some elements of such a model society can be found up North because half of the population is composed of Indians and Eskimos. Unfortunately, there is no...

M. Nielsen: Non, non pas dans le Yukon.

Mr. Chrétien: I said "in the Northwest Territories", not in the Yukon; since there are much less of them in the Yukon. There is another factor involved: the French-speaking group up North cannot be compared in number to what it is elsewhere in Canada. This is due to historical errors; fifty years ago the Indians of the Northwest Territories were all French-speaking because the missionaries were coming from Quebec or France. Unfortunately the school system that was set up in that area did not take this fact into account so that places like Fort Smith, which maybe 20 years ago, was only French-speaking, and where there was hardly any English-speaking people have become English-speaking communities. How can we correct this? It seems pretty difficult unless Quebecers could be moved up North. I know that it would greatly please Mr. Nielsen because he has learned a lot of French lately, of which I congratulate him.

Mr. Prud'homme: I would precisely like to come back on what Mr. Nielsen said and that you completed by yours answers; his opinion should be taken into consider-

[Text]

considération. M. Nielsen a dit qu'ils ne sont pas prêts maintenant, mais que dans—je n'ai pas compris s'il a dit fifteen of fifty...

M. Nielsen: Fifteen.

M. Prud'homme: Dans quinze ans. Cela voudrait dire en somme que 25,000 personnes disent actuellement qu'elles ne sont pas prêtes parce que pas assez riches, et qu'elles exhortent l'ensemble des canadiens à investir. Et quand elles seront capables de rester à flot, ces 25,000 personnes, ou 50,000 si on considère les Territoires du Nord-Ouest, vont voter elles-mêmes si elles peuvent faire une province de 40 p. 100 de l'ensemble du territoire canadien. Le comité de la constitution est censé être très dégagé, (je crois qu'il l'est) et faire preuve d'imagination, (je pense qu'il commence à le faire). J'espère qu'on analysera ma proposition un peu plus en détail, et j'ai d'ailleurs l'intention de faire des propositions concrètes. Je me dis que, si on veut vraiment bâtir une société canadienne, il faut commencer par donner l'exemple. Or il semble qu'il soit bien difficile que l'exemple vienne de certaines provinces, que ce soit de la Colombie-Britannique ou de la province de Québec, parce que ces gens-là sont déjà trop attachés aux choses acquises et que les changements sont beaucoup plus difficiles.

Vous me disiez, monsieur le ministre, qu'il n'y a presque pas de francophones. Si le gouvernement fédéral, qui détient tous les pouvoirs en matière d'éducation dans ce nouveau territoire qui appartient à tout le monde, disait qu'il allait former un nouveau territoire où le système scolaire serait bilingue, afin de donner l'exemple en attachant une attention particulière aux Métis, aux Indiens et aux Esquimaux, je serais porté à abonder dans ce sens. Je trouverais exorbitant, invraisemblable ou extravagant, ce qui serait un terme moins blessant que 25,000 personnes décident qu'un territoire aussi vaste devienne une province alors que dans les Maritimes, on parle de regroupement des provinces et que dans les Prairies, un mouvement semblable s'amorce. Un de nos ministres de la Couronne fédérale—j'espère que personne ne sera choqué si je dis de la Couronne fédérale—même un ministre de la Couronne fédérale de l'Ouest commence à trouver qu'il faudrait peut-être nous orienter dans ce sens. A mon avis, le Comité, c'est une suggestion que je fais, devrait se pencher sur l'avenir constitutionnel, puisque c'est pour cette raison que nous siégeons, je disais, l'avenir constitutionnel des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans une orientation nouvelle où on pourra encourager les jeunes à aller développer ce qui demain, peut-être dans 50 ans,

(I am going to say...)

In 50 years it might be the last place left on earth where there will be natural resources, non-polluted air, non-polluted water and what have you. I think the federal government and we especially...

...on devrait chercher à savoir et ne pas essayer d'apporter un remède provisoire, parce que j'ai l'impression qu'on en arriverait à un statu quo, avec quelques légers changements. C'est un changement profond que je suggère et j'espère que lorsque nous interrogerons les témoins à Toronto la semaine prochaine nous pourrions aussi leur demander ce qu'ils en pensent. Je suis content que le ministre nous dise que ce n'est pas éliminé de sa

[Interpretation]

ation. Mr. Nielsen said that they are not ready yet, but that in so many years—I am not sure if he said 15 or 50...

M. Nielsen: Quinze.

Mr. Prud'homme: In fifteen years. So 25,000 people say that they are not ready yet because they are not rich enough and that they urge the whole population to continue investing up North. When they will be able to say that their fortunes are restored these 25,000 or 50,000 people will be able to vote in order to say if they can create a province comprising 40 per cent of the total area of Canada. The Constitution Committee is a committee that is supposed to be flexible and have a lot of imagination, which it is beginning to show. So I hope that my proposal will be analysed in more detail and moreover I want to submit concrete proposals. If we want to create a real Canadian entity we have to set up good examples of it. And it is very difficult to take example, for instance, from Quebec or B.C. because these people have become too attached to already acquired benefits and it is most difficult for an evolution to be brought about.

You told me, Mr. Minister, that the French-speaking population over there was almost non-existent. If the federal government who has full powers on the school system in this new territory which belongs to everyone, announced that he was going to create a new territory with a bilingual school system so as to show the way in giving special attention to Métis, Indians and Esquimos, I would rather agree. I would think amazing, unbelievable or quite extravagant (which is a word perhaps a little less dangerous) that 25,000 people could decide that such a large territory would become a province, while in the Maritimes they speak about a gathering of provinces and that and even in the prairies such a movement is beginning to form. One of our ministers of the Crown (I hope nobody will be shocked if I say of the Federal Crown...) even one minister of the Federal Crown in the West is beginning to think that, maybe, we should also follow that trend. It is my opinion, it is just a suggestion that I am making, but I think that this Committee should study the constitutional future, well, it's for that reason that we are gathered here...so, we should study the constitutional future of the Northwest Territories and of the Yukon, by adopting a new approach which would allow to encourage all the young Canadians to go and develop what, in 50 years, might well be...

Dans 50 ans, ce sera peut-être le seul endroit au monde où il restera des ressources naturelles, où il y aura de l'air et de l'eau non pollués. Je pense que le gouvernement fédéral et nous-mêmes, tout particulièrement... should study the question and not try to bring only temporary remedies, because I think that with only a few changes, we could reach a status quo. What I am suggesting is an important modification, and I hope that next week, in Toronto, when we hear new witnesses, we can ask them what their opinion is on that question. I am very happy to hear the Minister say that this possibility is not completely eliminated from his intentions nor from the policy of the Federal government.

[Texte]

ligne de conduite ni de la politique, disons, du gouvernement fédéral.

M. Chrétien: J'ai demandé tantôt ce que nous allons faire des ressources? Allons-nous les garder en fiducie pour les habitants du Nord ou en faire bénéficier toute la population canadienne. C'est une question fondamentale. Il y a des résolutions à cet effet. Certaines personnes disent que cela devrait bénéficier à tous les Canadiens; d'autres, qu'on devrait les garder en fiducie pour les habitants du Nord. Jusqu'à ce moment, l'attitude du gouvernement est neutre, c'est-à-dire qu'on ne les garde pas en fiducie et on n'a pas rendu de décision définitive à long terme. C'est peut-être, comme vous dites, un sujet qui devrait être étudié par le Comité de la constitution qui en fera rapport. Le Cabinet serait certainement heureux d'avoir votre avis à ce sujet.

M. Prud'homme: Merci.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale.

Mr. Dinsdale: The fact strikes the Committee, I am sure, as it strikes anybody who has had ministerial responsibility for this Department that here in the North we have the last resort of colonialism.

I would like to ask the Minister if this aspect of the problem does not concern him that we have a vestige of colonialism in the North, in the Yukon and the Northwest Territories, that goes back to the turn of the century.

Mr. Prud'homme: On a point of clarification. Are you talking about the Hudson Bay Company or..

Mr. Dinsdale: A colonial form of government that existed in Canada prior to Confederation.

Mr. Chrétien: Mr. Chairman, I think the system is not the happiest one, and that is why I am trying to make some changes, and to reconcile the two difficulties there are. One is the difficulty of establishing more participation of the local people, and I will deal only with the Yukon, but we did that with the Northwest Territories when we moved the administration from Ottawa to Yellowknife, and all the citizens working for the Territory government are living there. It has been the case in the Yukon for many years.

In order to have a better participation we have the elected members participating in the executive committee. One of our problems is that the largest share of the money comes from the federal government, and the danger is that we have to keep the people of Canada interested in order to justify the expenditures.

I know that now the people are very preoccupied, concerned and devoted to the North, so much so that last summer we had a traffic of V.I.Ps, Ministers and members of Parliament in the North that I had a problem of keeping track of all of them.

Mr. Dinsdale: They do not stay, though, they do not stay.

Mr. Chrétien: They do not stay. In the Yukon...

[Interprétation]

Mr. Chrétien: I have asked what we would do with the resources? Are we going to keep them in a trusteeship for the residents of the North or are they to be shared by the whole population of Canada? It is a fundamental question. Some resolutions have been taken on this problem. Some people think that they should benefit to all Canadians; others think that we should keep them under trusteeship for the Northwest residents. Up to now, the government has been quite neutral, that is to say, we do not keep them under trusteeship and we have not made a final decision, on a long-term basis. But as you said, this question should perhaps be debated by the Constitution Committee which should submit a report. The Cabinet would certainly be very grateful to know your opinion on the subject.

Mr. Prud'homme: Thank you very much.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Dinsdale.

M. Dinsdale: Je pense que ce qui frappe ce Comité, comme cela frappe d'ailleurs tous ceux qui ont eu des responsabilités ministérielles dans ce domaine, est que le Nord constitue l'un des derniers bastions du colonialisme.

Je voudrais demander au ministre si cet aspect du problème ne le préoccupe pas. Il y a des vestiges de colonialisme dans le Nord, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, et cela remonte au tournant du siècle.

M. Prud'homme: Que voulez-vous dire? Voulez-vous parler de la Compagnie de la Baie d'Hudson?

M. Dinsdale: Non, d'une forme de gouvernement colonial qui existait au Canada avant la Confédération.

M. Chrétien: Monsieur le président, je pense que ce système n'est pas le meilleur et c'est pourquoi je voudrais y apporter des changements et réconcilier les deux difficultés que l'on rencontre dans ce domaine. Entre autres, il est très difficile d'obtenir la participation de la population locale. Je ne parlerai ici que du Yukon, mais nous avons déjà fait cela avec les Territoires du Nord-Ouest, lorsque l'administration est passée d'Ottawa, à Yellowknife; maintenant, tous les fonctionnaires vivent là-bas; cela est le cas pour le Yukon depuis longtemps déjà.

Pour obtenir une meilleure participation, nous avons élu des membres qui feront partie du Comité exécutif. Mais le problème que nous avons, est que presque la plus grande partie de ces sommes d'argent vient du gouvernement fédéral, et il faut conserver l'intérêt des Canadiens pour justifier les dépenses.

Je sais que maintenant les gens sont très préoccupés par les problèmes du Nord, à tel point que l'été dernier, il y a eu des tas de gens importants, des ministres et des députés, qui se sont rendus dans le Nord. J'ai même eu des difficultés à me tenir au courant de tous leurs déplacements!

M. Dinsdale: Mais il n'y sont pas restés.

M. Chrétien: Non, ils n'y sont pas restés. Au Yukon...

[Text]

Mr. Nielsen: Mr. Minister, if you can give money . .

Mr. Chrétien: I just wanted to say that all the civil servants, the Commissioner and all the members of the executive committee are living in the Yukon now. During the previous administrations they were in Ottawa, mostly.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Nielsen did you want to make an objection?

Mr. Nielsen: In the Northwest Territories. I think it is important for Committee members to make this distinction all along.

Mr. Chrétien: Because he made a broad statement about the North. I know it was not the case in the Yukon, but it was the case in the Northwest Territories. We have corrected that.

Mr. Nielsen: We have had them there for 70 years. Apropos the money, if I may just insert one question here, Mr. Chairman. If the Minister can give money to Indian brotherhoods in the millions of dollars and not require them to account and trust them with the responsibility of spending it, why can we not trust the Territorial Council, at least to the extent of the revenues they raise themselves?

• 1745

Mr. Chrétien: You know, we discussed that in another Committee the other day. It is less than \$400,000—and in the Yukon it is something like \$30,000.

Mr. Nielsen: Yes, but we raised \$5.5 million of our own revenue by ourselves. Why can we not have at least the authority to spend that, in the same way that the city would spend the taxes they raise?

Mr. Chrétien: It is the way that this money is spent. Appropriations of money in the North are put forward to the members of the Council and they discuss it and give advice. I recognize that the ultimate responsibility is vested in the Minister, but most of the dealings are done there. We have not decided to give executive control yet to the Yukon. This is because of two elements. First, there is not enough population compared to the size of the Territory and, second, there is the matter of the stability of income. If we transferred executive responsibility to the Yukon now it might follow the precedent of 1898. We hope we are on the right track right now, but we do not know. The economy of the Yukon is based on mining, and you know that that results in a very fragile economy. Look what happened in Noranda and so on where communities were built on mining alone and are faced now with a very difficult situation. When the mines are depleted you have to do something else, and that is one of the reasons that we cannot make a decision. In the colonial process an administrator is sent by another administration in a foreign country. But the Yukon is in Canada, Canadian people are living there, and we have a legislative body there which passes a lot of administration. When it is related to money, of course the federal government have a say—and a final say. But at least we now have brought the legislative people closer to the

[Interpretation]

M. Nielsen: Monsieur le Ministre, si vous pouvez accorder de l'argent . .

M. Chrétien: Je voulais simplement dire que tous les fonctionnaires, tous les commissaires, tous les membres du Comité exécutif habitent maintenant au Yukon. Auparavant, ils habitaient pour la plupart à Ottawa.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Nielsen, avez-vous quelque chose à dire?

M. Nielsen: Oui, au sujet des Territoires du Nord-Ouest. Je crois qu'il est important que les membres de ce Comité fassent toujours bien cette distinction.

M. Chrétien: Il s'agissait d'une déclaration générale sur le Nord. Je sais que cela n'était pas le cas du Yukon mais seulement celui des Territoires du Nord-Ouest; nous avons apporté cette correction.

M. Nielsen: Cela fait 70 ans que cela dure. Mais permettez-moi de poser une question au sujet de l'argent, monsieur le président; si le ministre peut donner de l'argent, des millions de dollars, aux Fraternités Indiennes sans leur demander de comptes et en leur faisant confiance quant à la façon de le dépenser, pourquoi ne pourrait-on pas faire confiance au Conseil du Territoire, du moins en ce qui concerne les revenus qu'ils se procurent eux-mêmes?

M. Chrétien: Nous en avons déjà discuté au sein d'un autre comité l'autre jour. C'est moins de 400,000 dollars et au Yukon, c'est environ 30,000 dollars.

M. Nielsen: Nous avons nous-mêmes recueilli 5,000 dollars. Pourquoi ne pourrions-nous pas avoir l'autorité de le dépenser, comme une ville dépenserait les taxes qu'elle récolte?

M. Chrétien: C'est la façon de dépenser cet argent. Dans le Nord, on remet l'argent au Conseil; ce dernier étudie la question et donne son avis. C'est le ministre qui a le dernier mot, mais les discussions se font dans le Nord. Nous n'avons pas encore donné aux gens du Yukon le pouvoir de se gouverner eux-mêmes. Deux raisons sont à la base de cette décision: la population n'est pas assez nombreuse pour l'étendue du territoire; le revenu des habitants n'est pas stable. Si nous accordions l'autonomie au Yukon, les événements de 1898 pourraient se reproduire. J'espère que nous ne faisons pas fausse route. L'économie du Yukon est basée sur les mines; elle est donc très fragile. Vous n'avez qu'à étudier le cas de Noranda. L'administrateur d'une colonie est nommé par son propre gouvernement. Cependant, le Yukon fait partie du Canada et se gouverne plus ou moins; quand il est question d'argent, le gouvernement fédéral prend la décision finale. Nous avons fait beaucoup d'efforts dernièrement; j'espère que ce sera apprécié. Le député du Yukon est, je crois, de cet avis.

[Texte]

administration. I hope that will be recognized as a first step. I think the member from the Yukon said it is a step in the right direction.

Mr. Nielsen: It is a step forward.

Mr. Chrétien: But the day we give control of the executive to the elected members it will call for provincial powers of sorts, and this we have said we are not ready to give right away.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, the Minister has sort of propounded a chicken and egg situation and perhaps my next question would be; Which comes first the chicken or the egg?

The paper says, and I am quoting from page 4:

While I do not regard the financial capacity of the Territory as an absolute criterion of political development,...

Yet the Minister seems to be saying that this is a basic criterion...

Mr. Chrétien: Stability of taxation and revenue is one of the two elements, but only one. I spoke about the density of population.

Mr. Dinsdale: Another factor that keeps popping up is the population. What would the operative level be in terms of financial independence and population total that would make it possible for Canadians in Northern Canada to have the basic rights of democratic citizens everywhere—self-determination? We make quite a fetish of the principle of self-determination with respect to newly emerging countries and we even go so far as to support through our International Development Association the economies of these countries, but we ignore this principle in Canada. I think this is what gets under the skins of the people who have sufficient vision and the pioneering courage to go into the last frontier.

Mr. Nielsen: Why not apply the Manitoba formula?

Mr. Chrétien: We could do that. But look at the situation in Canada right now. You have in the Maritimes four provinces. This week the premiers of P.E.I., New Brunswick and Nova Scotia were with Mr. Deutsch, who recommended to them that there are too many provinces there and probably there should be only one. I am not even sure that we will have three provinces in the Prairies. You know, what was good in 1878 or 1899 is not necessarily good in 1970.

• 1750

I am not sure that this would succeed but they are talking in terms of redrawing the boundaries in the Maritimes and in the Prairies. Mr. Bennett said last week we should unite with Alberta to make a bigger unit instead of having two provinces.

Mr. Nielsen: He wants the Mackenzie and the Yukon too.

Mr. Chrétien: Yes, and the funniest part of it is that he wants everything in the North, but when he designed his line, he just missed one mine. When I see him I will say,

[Interprétation]

M. Nielsen: Oui.

M. Chrétien: Cependant, nous ne sommes pas prêts à donner au Yukon le pouvoir absolu en ce moment.

M. Dinsdale: Monsieur le président, qu'est-ce qui, à votre avis, a le plus d'importance?

Le document se lit comme suit à la page 4:

Bien que je ne considère pas les possibilités financières du Territoire comme un critère absolu d'expansion politique...

Pourtant le ministre semble dire que c'est là un critère important.

M. Chrétien: La stabilité de l'impôt et du revenu ne constitue qu'un élément. J'ai parlé de la densité de la population.

M. Dinsdale: On parle toujours de la population. Quel serait le niveau opérationnel en termes d'indépendance financière et de population totale qui permettrait aux habitants du Nord canadien de jouir des droits de la démocratie. Nous appuyons le principe d'autodétermination quand il s'agit d'autres pays jeunes; cependant, nous l'ignorons dans notre propre pays. C'est ce qui exaspère les gens qui comprennent le problème.

M. Nielsen: Que pensez-vous de la formule qu'on a appliquée au Manitoba?

M. Chrétien: Nous pourrions l'appliquer. Mais voyez la situation présente au Canada. Vous avez quatre provinces dans les Maritimes. Cette semaine, les premiers ministres de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont rencontré M. Deutsch qui leur a dit: «Les provinces maritimes ne devraient en former qu'une seule.» Je ne sais même pas s'il y aura trois provinces dans les Prairies. Ce qui était valable en 1878 ou 1879 ne l'est pas nécessairement en 1970.

Je ne prétends pas qu'ils réussissent; bref, ils voudraient reconstituer les frontières dans les Maritimes et dans les Prairies. La semaine dernière, M. Bennett disait: nous devrions nous allier à l'Alberta pour constituer une unité plus forte et devenir une seule province.

M. Nielsen: M. Bennett veut le Mackenzie et le Yukon aussi.

M. Chrétien: Mais, quand je le reverrai, je ne manquerai pas de lui signaler qu'il a commis une légère erreur lorsqu'il a tracé sa ligne, car il a «oublié» une

[Text]

"You just made a little mistake" because he was having all the mines and all the resources but he left the Eskimos alone.

Mr. Prud'homme: Mr. Chairman, may I make a suggestion to you. I would not push too far your argument because you might be giving ideas to people in other parts of Canada who might like to have autodetermination too.

Mr. Dinsdale: I have always understood that selfdetermination is a basic attendant upon the democratic process and I was going to...

Mr. Prud'homme: I am sure someone will be using your phrase tomorrow in a *Journal de Montréal*.

Mr. Dinsdale: I was just going to ask further. There are all sorts of speculation and there are all kinds of studies going forward with respect to the union of the Maritimes. We had a study group meeting at the University of Lethbridge a few months ago exploring the possibility of union of the three Prairie provinces. This is fine, but in the final analysis I would think that it would be the prerogative of those provinces to decide whether they would proceed to unity, and this is the point that I want to get across here.

The Minister made the point that it is up to the federal government to maintain interest in the North if we are going to hold the population there. From my experience I found that one of the reasons why we do not retain in many instances outstanding leadership in the North is this colonial status. I can quote an example in recent years.

Mr. Chrétien: Is it why we are having a member of Parliament from the Yukon?

Mr. Dinsdale: In recent years, as the Minister has pointed out, Mr. Chairman, there has been an attempt to follow this principle of greater autonomy for the residents in the North and it has been adhered to in respect of the appointment of Commissioners. The desire now is not to bring a Commissioner from out of the Yukon Territory, but to appoint someone from within the Territory. Commissioner Gordon Cameron is a good example of this kind. He left the North because he could not get Ottawa to listen to the pleas for greater autonomy and selfdetermination of their own affairs—not provincial status, but the principle that had been espoused since that time by the Yukon Territorial Council, I can still quote the phrase he used. He found it impossible to administer local Yukon affairs with the reins 1,500 or 2,000 miles away. This is the problem.

Mr. Chrétien: I just explained why we are not giving more—because of the control of the Executive because of the financial involvement and the small density of population. One fact that is always overlooked in those discussions is that the people of the Yukon have per capita a higher participation in the affairs of the country than anywhere else in the country.

[Interpretation]

mine; en effet, les Esquimaux sont d'un côté et toutes les mines et les ressources de l'autre.

M. Prud'homme: Puis-je faire une suggestion? Vous ne devez pas pousser la chose trop loin car vous pourriez encourager d'autres gens à adopter la politique de l'autodétermination dans d'autres parties du Canada.

M. Dinsdale: A mon sens, l'autodétermination est une des bases du processus démocratique.

M. Prud'homme: Sachez que demain, on répétera vos propos dans le *Journal de Montréal*!

M. Dinsdale: On a entrepris toutes sortes d'études au sujet de l'union des Maritimes. Il y a quelques mois, un groupe d'étude s'est réuni à l'Université de Lethbridge et a envisagé la possibilité de l'union des trois provinces des Prairies. Tout cela est fort bien, mais je pense qu'il appartient aux provinces de décider si elles souhaitent ou non cette union.

Le ministre a prétendu que si l'on veut retenir la population dans le Nord, il faut que l'État prenne les mesures qui s'imposent; à mon sens, d'ailleurs, le fait que le Nord n'ait pas su retenir de direction remarquable est attribuable à l'état de colonialisme qui y sévit.

M. Chrétien: Alors pourquoi avons-nous un député du Yukon?

M. Dinsdale: Au cours des dernières années, monsieur le président, on a tenté de suivre ce principe et de donner une autonomie plus grande aux habitants du Nord; on y a adhéré en ce qui concerne la désignation des commissaires. On ne va plus les chercher en dehors des Territoires; au contraire on nomme quelqu'un des territoires. Le commissaire Gordon Campbell en est un bon exemple. Il a quitté le Nord parce qu'Ottawa faisait la sourde oreille aux demandes d'une plus grande autonomie; il ne s'agissait pas d'une autonomie politique, mais des principes déclarés à cette époque. Je me souviens encore de ses paroles; il considérait que c'était impossible d'administrer les affaires du Yukon à 1,500 milles au loin.

M. Chrétien: Je viens précisément de vous expliquer pourquoi nous ne donnons pas davantage. Il faut tenir compte de la direction de l'exécutif de la petite densité de la population et de la participation financière. En revanche, on oublie souvent dans ces discussions que la population du Yukon, a, par tête d'habitant, une plus grande participation dans les affaires du pays que nulle part ailleurs au Canada.

The member for the Yukon is the one who was elected by the smallest percentage of population there is, but he

Le député du Yukon est élu par le plus petit pourcentage de population mais il est à Ottawa pour défendre les

[Texte]

is elected in Ottawa to defend the interests of the Yukon. He is in the House of Commons. He is a member of all the committees, and he speaks for the people of the Yukon. I think that I would not offend him—I find him quite able to do that. Perhaps there are other people who could do better. I will have to explain that during the next election, but that is a fact. He has a participation in the administration that way, because it would be possible that he could have been appointed Minister of Northern Affairs during the previous administration, if the Prime Minister would have chosen him for that.

They are not completely outside of the process, and I just said that they have in fact—the people in the Yukon have more voice in the House of Commons per capita than the members for Toronto, because there are fewer people who can elect a member.

Mr. Nielsen: On a question of privilege here, I would not want the Minister to—you know, these per capita statistics are always distorting. I do not mean to say that the Minister has done this deliberately because I am sure he did not. But my riding is the fifth largest in Canada. There are many ridings with a fewer number of voters than in mine—four of them to be precise. The other question of privilege is, and I mention it because...

Mr. Chrétien: Four?

Mr. Nielsen: Yes.

Mr. Chrétien: Which ones. I am impatient to know.

Mr. Nielsen: I will look them up and tell the Minister. I cannot name them now.

Mr. Chrétien: There are four ridings in Canada...

Mr. Nielsen: In terms of people, voters.

Mr. Chrétien: Excuse me, I would like that to be checked because I am quite surprised.

Mr. Nielsen: Well, in the previous Parliament, of course, Mr. Sauvé was a good example...

Mr. Chrétien: No, no, redistribution has taken care of that.

Mr. Nielsen: I will convey the information to the Minister in terms of specific ridings.

The other part of the question of privilege I think I should leave with the Committee because they should be seized of it. It is about the judicial weight that has been given to what Mr. Dinsdale has said and what Mr. Prud'homme doubts. In a recent decision in the Supreme Court of the Northwest Territories he defined judicially the Yukon and Northwest Territories as colonial-type administrations. That is a matter of judicial interpretation that has been given. He describes it in detail.

Mr. Dinsdale: I will conclude quite shortly because time is going on, Mr. Chairman, but just expanding on the principle the Minister has enunciated, perhaps another breakthrough would be the appointment of a Senator from the Yukon, which is a measure that the member for

[Interprétation]

intérêts du Yukon. Il est à la Chambre des communes, et siège à tous les comités, il parle au nom des habitants du Yukon et je ne pense pas l'offenser en disant que je le crois tout à fait capable de le faire. Bien entendu, d'autres pourraient peut-être faire encore mieux mais c'est une chose que je devrai peut-être expliquer aux prochaines élections, mais c'est un fait. Il a une participation dans l'administration de cette façon car vous savez, il aurait pu être nommé ministre des Affaires du Nord par le précédent gouvernement, si le premier ministre avait jugé bon de le faire.

Ils ne sont pas tout à fait étrangers aux affaires parlementaires, car les gens du Yukon ont plus de voix à la Chambre des communes, par tête d'habitant, qu'un député de Toronto, car il y a moins de gens qui peuvent élire un membre du parlement.

M. Nielsen: Une question de privilège. Ces statistiques par tête d'habitant sont toujours tronquées. Je ne veux pas dire que le ministre l'a fait exprès mais ma circonscription est la cinquième plus grande au Canada; il y a quatre circonscriptions comptant moins d'électeurs que la mienne. L'autre question de privilège...

M. Chrétien: Quatre?

M. Nielsen: Oui.

M. Chrétien: Lesquelles? Je brûle de le savoir.

M. Nielsen: Je vais me renseigner et en informer le Ministre.

M. Chrétien: Il y a donc quatre circonscriptions au Canada...

M. Nielsen: En termes d'électeurs.

M. Chrétien: Excusez-moi—mais je voudrais vérifier la source car cela m'étonne vraiment.

M. Nielsen: Dans la dernière législature, M. Sauvé était un bel exemple...

M. Chrétien: Non, car la redistribution y a remédié.

M. Nielsen: Je ferai parvenir le renseignement au Ministre par conscription.

L'autre question de privilège c'est l'importance juridique que l'on a donné à ce que M. Dinsdale a dit et que M. Prud'homme ne veut croire. Dans une récente décision de la Cour Suprême des Territoires du Nord-Ouest il a défini d'une manière judiciaire le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest comme étant une administration de type colonial. C'est donc une question d'interprétation, donnée au niveau judiciaire.

M. Dinsdale: Je terminerai sous peu parce que le temps passe, mais je voudrais pourtant dire un mot du principe que le ministre a énoncé au sujet d'une autre initiative, celle de nommer un sénateur représentant le Yukon. C'est une mesure que le député du Yukon préconisait

[Text]

the Yukon has been advocating for some time. I do not know whether he has any aspirations in that connection or not.

Mr. Nielsen: That is another way they can get rid of me.

Mr. Chrétien: I must tell you that if there is a problem—I am thinking about it. I do not know what we can do. There is some difficulty in that. I have raised that problem in public and in the Cabinet too, and I must tell you that the Liberal Party had a conference in the North in Inuvik and they passed a resolution asking for some Senate representation from the Northwest Territories and the Yukon. It is a very interesting idea.

Mr. Nielsen: I have raised it before in the House, as you can recall, Mr. Minister.

Mr. Chrétien: Yes. Thank you.

Mr. Dinsdale: Well now, just one final question. The Minister has indicated that under Section 4 of the Yukon Act he has rather broad powers, and because of the multitudinous responsibilities of the Minister, he has to delegate these powers. Would it not be more democratic to delegate these powers finally to the people within the Yukon rather than to those who are hired to advise the Minister from outside? This I think is the emphasis that the people from the Yukon made in all the representations. That is what we heard when we were there with this Committee just a few weeks ago.

● 1800

Mr. Chrétien: Yes, but you know, one of the arguments that is always raised is that they will not be too happy with a delegation of power because they will make exactly the same claim.

Mr. Dinsdale: A permanent delegation. A permanent delegation.

Mr. Chrétien: There, yes. If Parliament is ready to do that. But there are some fundamental questions, too.

Mr. Dinsdale: You do not want that right away?

Mr. Chrétien: Not provincial status.

An hon. Member: It is not a question of provincial status.

Mr. Chrétien: No no, but I think that the Committee should look into that situation. We all work on that problem with the position that we should go along with the traditional pattern of constitutional development in Canada. I, myself, am taking that position a bit. But I just say, along the same line as others, and Mr. Prud'homme raised it, perhaps we should show some imagination right away. What was good in the eighteen-seventies perhaps is no good today.

There is some indication that the people think that we should perhaps have done things otherwise than we did in those days. So I am open to suggestion and the government is open to suggestions as well. I have tried in the actual pattern to bring the executive closer to the legislative, and I hope and I am confident that it is going to work, and if it works, "tant mieux". I will be happy.

[Interpretation]

depuis longtemps. Je ne sais pas s'il a fait des vœux dans ce domaine.

M. Nielsen: C'est une autre façon de se débarrasser de moi.

M. Chrétien: Oui, je dois vous dire que c'est un problème auquel je songe. Je ne sais pas ce que nous pouvons faire à cet égard. J'ai soulevé le problème tant en public qu'au sein du cabinet et je dois vous dire que le parti libéral a tenu un congrès à Inuvik et une résolution a été adoptée demandant la nomination d'un sénateur pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. C'est une idée fort intéressante.

M. Nielsen: J'en ai déjà parlé en Chambre si vous vous souvenez bien, monsieur le ministre.

M. Chrétien: Oui.

M. Dinsdale: Encore une dernière question. Le ministre a signalé qu'en vertu de l'article 4 de la loi sur le Yukon, il a des pouvoirs assez étendus et à cause de ses nombreuses responsabilités il doit déléguer ces pouvoirs. Ne serait-il pas plus démocratique de déléguer ces pouvoirs d'une façon définitive aux habitants des Territoires plutôt qu'à ceux que l'on engage pour conseiller le ministre en dehors des Territoires? C'est sur quoi insistent les gens des Territoires lorsqu'ils présentent des instances. C'est ce que nous avons entendu il y a quelques semaines lorsque le Comité était là pour les entendre.

M. Chrétien: Un des arguments que l'on soulève toujours, c'est qu'ils ne seront pas trop heureux d'une délégation des pouvoirs, car ils réclameront exactement la même chose.

M. Dinsdale: Une délégation permanente, une délégation permanente.

M. Chrétien: Oui, si le Parlement est prêt à le faire, mais des questions fondamentales se posent.

M. Dinsdale: Vous ne le voulez pas maintenant?

M. Chrétien: Pas le statut provincial.

Une voix: Il ne s'agit pas de statut provincial.

M. Chrétien: Non, mais je crois que le Comité devra examiner la situation dans cette optique. C'est le problème de l'attitude à adopter vis-à-vis l'évolution traditionnelle de la constitution canadienne. Moi-même j'adopte cette position, tout en me ralliant à l'opinion générale; je pense, que nous devrions comme M. Prud'homme, faire dès à présent preuve d'une certaine imagination. Ce qui était bon dans les années 1870 ne l'est peut-être plus aujourd'hui.

Il semblerait que les gens pensent que nous aurions dû faire les choses autrement que dans ce temps-là. Je suis donc tout à fait disposé à entendre vos propositions et le gouvernement est aussi prêt à les entendre. Je me suis efforcé de rapprocher l'exécutif du législatif et j'espère et je crois y parvenir et, si ça marche, so much the better! J'en serai très heureux!

[Texte]

I remember that a guy from the Yukon one day on the plane told me that if I were to do that, it would be considered as opening the door that the Yukoners have been trying to open for 50 years.

Mr. Dinsdale: I will pass, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: Yes, Mr. Chairman. I like this though that has been opened up by Mr. Prud'homme of some new approach, and I think that this Committee certainly should study it; and if we come up with any light, I would hope that the Minister would come back and dialogue with us on the subject.

Historically, to my mind, as I have repeated *ad nauseam* in this Committee, there are only three clumps of provinces in this country anyway, the old Ontario, and the old Quebec—and I do not mean the parts they got later beyond the watersheds—and the Maritimes, in whatever form they happen to come in. All the rest have been artificially created. The more you think of Manitoba, the more you think that was an accident.

Mr. Dinsdale: I resent that as a Manitoban. We were the "first-in" province, we are just celebrating our centennial.

Mr. Osler: That is right; but with all due respect to Mr. Dinsdale, neither his ancestors nor my ancestors had a damned thing to do with it. It was an accident of nature. There happened to be a bunch of Métis and old settlers who were scared to death of what might happen to them, and it did happen anyway regardless. The set up this province and they got swept aside within the next five years by people like Mr. Dinsdale's ancestors and mine, so that they did not get their objectives anyway.

Mr. Dinsdale: Are you going back to claim that the aboriginals, the indigenous citizens, are the only ones who have a real claim to Canada? We could get into this discussion with this Committee because federalism is rampant there, too.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I have no intention of getting into that discussion because that is not what I meant at all. I said the people who lived there at the time had their objectives defeated even though they got provincialism.

It does seem to me that the crux of this thing, Mr. Chairman, is how does one... incidentally I had the distinct impression that the people of the Yukon did not want provincial status. There were some people who gave you the impression that they would like you to think that they would, but the majority of the people, and certainly those who spoke from the floor as they gained confidence, were very much against the idea.

An hon. Member: The natives?

Mr. Osler: Yes. Until they can be sure that they are not going to be driven or taken down the line by the Chamber of Mines or the Chamber of Commerce, or somebody. They do not want exploitation that they cannot control.

Mr. Dinsdale: The people of the North are quite capable of looking after their own affairs.

[Interprétation]

Je me souviens qu'un habitant du Yukon m'a dit un jour en avion que, si je parvenais à le faire, j'ouvrirais une porte qu'ils n'avaient pu ouvrir en 50 ans.

M. Dinsdale: Je passe, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: J'aime cette idée proposée par M. Prud'homme d'une façon nouvelle d'envisager la question et je pense que le comité devrait l'étudier. Si nous pouvons l'éclairer, j'espère que le ministre pourra revenir et que nous pourrions en discuter.

Historiquement, à mon avis, et je l'ai répété *ad nauseam* au Comité, il n'y a que trois groupes de provinces dans ce pays: l'ancien Ontario, l'ancien Québec,—et je ne parle pas du Québec amendé,—et les Maritimes sous quelque forme qu'elles se présentent. Tout le reste a été créé artificiellement et plus on songe au Manitoba plus on croit y voir un accident.

M. Dinsdale: A titre de manitobain, je m'offusque. Nous sommes la première province «alliée», nous venons précisément de célébrer notre centenaire.

M. Osler: Oui, mais malgré tout le respect que je dois à M. Dinsdale, ses ancêtres et les miens y sont pour rien; c'est un accident de la nature.

Un groupe de Métis et d'anciens colons, terrifiés à l'idée du sort qui leur était réservé, ont fondé la province, et c'est arrivé tout de même. Ils ont été balayés en cinq ans par les ancêtres de gens comme moi et M. Dinsdale et ils ont manqué leur coup.

M. Dinsdale: Prétendez-vous que les aborigènes, les indigènes du pays en sont les véritables maîtres? Nous pourrions étudier la question en Comité, car le fédéralisme y est aussi rampant.

M. Osler: Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de m'engager dans ce genre de discussion, car ce n'est pas ce que je voulais dire. Je dis simplement que les gens qui vivaient là ont été déçus dans leurs objectifs malgré le provincialisme.

Il me semble que le fond de l'affaire, monsieur le président, c'est comment... Incidemment, j'ai eu l'impression très nette que les gens du Yukon ne voulaient pas le statut provincial en ce moment. Certains ont voulu nous faire croire qu'ils le souhaitaient, mais la majorité et, indubitablement, ceux qui parlaient dans l'assistance, à mesure qu'ils prenaient de l'assurance, étaient très opposés à cette idée.

Une voix: Les autochtones?

M. Osler: Oui. En tout cas, jusqu'à ce qu'ils soient certains de n'être pas absorbés par la chambre de Commerce ou autre, ils ne veulent pas être exploités sans contrôle.

M. Dinsdale: Les gens du Nord sont très capables de régler leurs propres affaires.

[Text]

Mr. Osler: That is not what they told us.

Mr. Nielsen: I think they did.

Mr. Osler: And in those circumstances did they want to control their own affairs, as of now. So, you have a real dilemma. It is easy to criticize the pose of the present federal government, but how can you stop short of provincial status without leaving someone responsible, and that "someone" has to be the federal government in the name of the Minister. If it is not the federal government, then they have effective provincial status, and they all say they do not want provincial status.

I would suggest that there are areas, perhaps, that can immediately be looked at that have nothing to do with constitution. So, let us look for a new constitutional formula for progress in the Yukon. However, the immediate problems strike me as being something else and we have ranged fairly widely in this discussion this afternoon. There are two civil services there. It strikes me that I have heard complaints that the Yukon civil service and the federal civil service do not always mesh very well. Would it be possible to downgrade the federal civil service and upgrade the Yukon civil service, or make it a separate branch of the federal civil service so there is no clash.

Mr. Chrétien: No. It is normal, you know, to have some clash even within the territorial administration. There are some people who do not agree with another branch of the territorial government. In Ottawa I have a group of people who advise me and who are responsible for the preparation of documents and dealings with the Department of Finance, and so on, and sometimes—at times of budgets, and so on—we all argue about the limits and there is discussion about the validity of this and that. However, the Minister is ultimately responsible for these decisions before the House and the committees. When you have a group of people who live in Ottawa and another group who live up there, there is a tendency for one to accuse the other of this or that, and that is normal, but it is impossible for a Minister who is in Ottawa to have all his people up in the Yukon. In order for me to be advised on a daily basis I need an advisor with me to deal with the Department of Finance and to deal with the Treasury Board. We need some experts here to do that work.

I would like to point out one incident that happened. One of my critics in the North came to Ottawa one day and he really had the idea that there were thousands of civil servants working on northern affairs. So, he came to the Centennial Towers and he was just astonished by the few people who were there. He had the impression that there was a big bureaucracy in Ottawa, but we have now moved most of our people to the North and there are only a certain number of technicians who work in Ottawa. I do not have the figures on the actual number.

Mr. Osler: The sort of thing that bothers me, Mr. Chairman—and I would like the Minister to comment on this—is that if you or I were elected members of this Council, in a sense we are equivalent to executives, elected members of the Council who were put on the executive. Where do we have access to expertise?

Mr. Nielsen: That is a good point.

Mr. Chrétien: You will have access to the expert in the territorial administration. Suppose a lady were in charge

[Interpretation]

M. Osler: C'est ce qu'ils nous ont dit.

M. Nielsen: Ils nous l'ont dit, en effet.

M. Osler: Les gens voulaient-ils s'occuper de leurs propres affaires, comme c'est le cas maintenant? Donc, revenons-en à notre dilemme. C'est facile de critiquer le pour et le contre à l'égard du gouvernement actuel, mais à défaut de statut provincial, comment pouvez-vous trouver quelqu'un qui soit responsable. Ce responsable doit être soit le gouvernement fédéral, soit le ministre ou sinon, on doit parler de statut provincial et ils affirment n'en pas vouloir.

Il y a peut-être certains domaines que l'on doit examiner et qui n'ont rien à voir avec la constitution. Considérons donc une nouvelle formule constitutionnelle pour la mise en valeur du Yukon. Mais, à la lumière des débats de cet après-midi, les problèmes immédiats me semblent différents.

Il y a là deux fonctions publiques. Il y a la Fonction publique fédérale et la Fonction publique du Yukon. On pourrait peut-être diminuer l'influence de l'une et augmenter celle de l'autre.

M. Chrétien: Il est tout à fait normal qu'il y ait certains conflits, même au sein de l'administration des Territoires. Il y a des gens qui sont en désaccord avec une autre direction du gouvernement des Territoires. A Ottawa, il y a un groupe de gens qui me conseillent et qui sont responsables de la préparation des documents et transactions avec le ministère des Finances. Parfois, au moment du budget, nous discutons, nous imposons des restrictions. Il y a certaines discussions au sujet de la validité de telle ou telle chose. Mais, en fin de compte, c'est le ministre qui est responsable de ces décisions devant la Chambre et les comités.

Un groupe d'Ottawa a tendance à accuser un groupe du Yukon, et c'est normal. Il est impossible pour un ministre d'Ottawa de consulter tous ses fonctionnaires qui seraient au Yukon. J'ai besoin d'un conseiller qui m'aide à traiter avec le ministère des Finances et le Conseil du Trésor.

Mais je voudrais vous signaler un incident. L'un de mes critiques du Nord est venu à Ottawa, un jour, et il avait vraiment l'impression qu'il y avait ici des milliers de fonctionnaires travaillant aux Affaires indiennes. Il est donc venu à la tour du centenaire et il a été absolument stupéfait de voir le peu de personnes qui étaient là. Il n'a pas retrouvé cette grande bureaucratie qu'on reproche à Ottawa. Nous avons muté une grande partie de nos gens dans le Nord et nous avons un certain nombre de techniciens ici, à Ottawa, mais j'en ignore le nombre exact.

M. Osler: Pourtant, monsieur le président, ce qui me tracasse et je voudrais que le ministre nous en parle, c'est ceci. Si vous et moi, nous étions des membres élus de ce Conseil, dans le sens où nous serions partenaires égaux des membres exécutifs du Conseil, comment pourrions-nous avoir recours aux experts?

M. Nielsen: C'est un bon point.

M. Chrétien: Vous pourriez avoir recours aux experts qui font partie de l'administration des Territoires, par

[Texte]

of education. She would have the Director of Education under her and she would have other experts as well to advise her, and she would bring the proposal to the Executive Committee and the Executive Committee will accept it or reject it, just like a minister. I have experts to decide me, and if I have to make a decision I will go to the Cabinet and the Cabinet will say yes or no to my plan.

Mr. Nielsen: The Cabinet has no civil servants, then.

Mr. Chrétien: The Cabinet? No. When we are sitting in Cabinet...

Mr. Nielsen: Three out of five on this Committee are civil servants.

Mr. Chrétien: Oh yes, of course; I recognized that from the outset, but they are there as appointed members of the Executive Committee and they are there as members of the Executive Committee. Three of them are not elected and two of them are elected, I recognize that, and I say that if it were the reverse situation you would have a responsible executive council with all the virtues of an executive council in a province.

Mr. Nielsen: Mr. Osler's point is really good and your answer on the educational side of things is also good, but let us take health, welfare and rehabilitation. The Director of Northern Health Services is in Edmonton. Why is he not in Whitehorse? This is what Mr. Osler is getting at.

• 1810

Mr. Chrétien: Of course, if we have a population of 20,000 or 24,000 people in the Yukon, we will know exactly what it is going to be with the census, whether it is 16,000, 20,000 or 23,000, we have to realize that if you want all the opportunities of a big establishment there you will have more civil servants than people, more chiefs than Indians, more generals than soldiers, at the expense of the taxpayer. We ought to keep everything in perspective.

Mr. Osler: I did not mean my point to be taken as far as Mr. Nielsen later took it because the matter is new, experimental, et cetera. All I was trying to get at was at least in theory, and then it is up to them to make sure in practice by the weight of their own personalities that at least in theory they are not second-class executives. They have full access to all Civil Service facilities.

Mr. Chrétien: Yes, sir.

Mr. Osler: Of both the Yukon Civil Service and the Dominion Civil Service.

Mr. Chrétien: Yes, just like the Commission.

Mr. Nielsen: Mr. Chairman, I have a supplementary question. Do they have full access to all files? Are they cleared security wise to have access to all of the files?

Mr. Chrétien: Yes. Of course. However, if they asked me questions about the parks in Jasper they are not

[Interprétation]

exemple, à la personne qui serait chargée de l'éducation. Elle aurait sous sa direction le directeur de l'éducation et des experts qui la conseilleraient et elle ferait des propositions au comité exécutif et celui-ci les accepterait ou les rejetterait, tout comme un ministre.

J'ai mes experts qui me conseillent, et si je dois prendre une décision, je dois me rendre auprès du Cabinet et le Cabinet me dit oui ou non.

M. Nielsen: Oui, mais il n'y a pas de fonctionnaires.

M. Chrétien: Le cabinet, non.

M. Nielsen: Trois des cinq membres du comité sont des fonctionnaires.

M. Chrétien: Bien sûr, je le reconnais, je l'ai reconnu d'emblée, mais ils seront là comme des membres désignés du comité exécutif. Ils seront là en tant que membres du comité exécutif. Trois ne sont pas élus et deux le sont, je le reconnais. Et si la situation était l'inverse, il y aurait un conseil exécutif responsable avec tous les pouvoirs d'un conseil exécutif d'une province.

M. Nielsen: Votre réponse en ce qui a trait à l'éducation est excellente, mais songeons à la santé, au bien-être et à la réadaptation. Le directeur est à Edmonton alors qu'il devrait être à Whitehorse. C'est ce que M. Osler voulait dire.

M. Chrétien: Bien sûr si nous comptons une population de 20,000 ou de 24,000 âmes au Yukon, nous saurons exactement le nombre de personnes qui seront intéressées dans le recensement, qu'il s'agisse de 16,000, 20,000 ou 23,000 âmes, et il nous faut nous rendre compte que si nous voulons jouir de toutes les occasions qu'offre un établissement important il y aura là plus de fonctionnaires que d'employés, en d'autres mots, plus de chefs que d'Indiens, plus de généraux que de militaires, le tout aux frais du contribuable. Nous devons tenir compte de tous ces facteurs.

M. Osler: Je n'entendais point que mon argumentation pénétre aussi avant que celle de M. Nielsen car il s'agit au fond d'une initiative expérimentale, nouvelle, et cetera. Je disais au fond que, en théorie, et il leur reviendra de vérifier cette question, qu'il n'y a pas, de fait, de personnel exécutif de seconde classe. Ils ont, de fait, accès à toutes les possibilités de la fonction publique.

M. Chrétien: Oui monsieur.

M. Osler: Qu'il s'agisse de la fonction civile du Yukon et de la fonction civile du Dominion.

M. Chrétien: En effet, tout juste comme il s'agit de la Commission.

M. Nielsen: Monsieur le président, j'ai à poser une question complémentaire. Ont-ils accès à tous les dossiers? Ont-ils droits reconnus d'avoir accès à tous les dossiers?

M. Chrétien: Bien sûr. Mais si vous me posez des questions à propos du parc Jasper, qu'ils n'ont pas droits

[Text]

entitled to, but as far as the problems of the Yukon are concerned they are sworn in and they have access to all the files about the Yukon.

Mr. Nielsen: Good. Thank you, sir.

Mr. Osler: All right. That is a step of importance. Could you clarify the position of Indians in the Yukon as at the moment? There are no reserves, I gather.

Mr. Chrétien: No.

Mr. Osler: They come directly under the federal government. We heard complaints from one Councillor that he can go out and try to get their votes and they can indeed vote for him but he cannot think of one "damn" thing that he can do for them once he is elected. I know that Indians everywhere are a special problem in a way, but an Indian who has no reservation and lives in the City of Winnipeg can, at least theoretically, put some political pressure on.

Mr. Chrétien: Yes, but the problem of the Indians in the Yukon is the same as others. Some are living in a little settlement outside. Some are living inside Whitehorse and some live in some other areas but there are not many of them. If you are a member of the Territorial Council and there are some Indians living in the City of Whitehorse you can do for them exactly the same thing that you can do for other citizens in terms of housing, in terms of by-laws, in terms of quality of life, and so on. The problem that we are having is that in places where some Indians are located outside of town, of course, the money is coming from Indian Affairs to help them to build houses and so on. The big difficulty now is, I was in the Yukon about three weeks or a month ago, and I tried to get the Indians to agree to move to a better site and this has been a hang-up for a long time. They do not want to. They do not want to agree to move from an area where it is impossible to give them good services. Some would like to move into cities, some would like to go much further into the wilderness and they cannot agree. I tried to get all the people at the same table about a month ago to come to grips with that problem. I told them I want an answer from you. If you give me a place where you want to go, we will make some men available to build a new village for you.

Mr. Nielsen: More specifically on Mr. Osler's question, whoever he was speaking with, I think has perhaps inadvertently misled him because one of the most important things an elected member of the Council can do is to push for new schools in Indian settlements and many of them have been built and the new schools are built with Territorial authority and funds.

[Interpretation]

d'essayer, mais en autant que les problèmes du Yukon sont intéressés, ils ont prêté serment, ils ont accès à tous les dossiers relatifs au Yukon.

M. Nielsen: Très bien. Merci, monsieur.

M. Osler: Fort bien. Voilà un pas d'importance. Pourriez-vous préciser la situation des Indiens du Yukon en ce présent moment? Il n'y a pas de réserve, si j'ai bien compris.

M. Chrétien: Non.

M. Osler: Ils se trouvent assujettis en vertu d'un règlement du gouvernement fédéral. Nous avons entendu des plaintes de la part d'un conseiller à l'effet qu'il peut essayer de rallier les votes et que de fait ces votes seraient en sa faveur mais il n'y a pas une seule chose qu'il puisse imaginer qu'il pourrait faire à l'égard de ces gens une fois qu'il serait élu. Je sais que les Indiens, où qu'ils soient, constituent un problème, d'une certaine façon, mais je sais qu'un Indien qui ne relève pas d'aucune réserve et qui vit dans une ville comme Winnipeg peut du moins, au point de vue théorique, exercer une certaine contrainte du point de vue politique.

M. Chrétien: Oui mais le problème des Indiens du Yukon est le même qu'ailleurs. Certains vivent dans une bourgade à l'extérieur. Certains vivent à Whitehorse et certains vivent dans d'autres régions mais ils ne sont pas nombreux. Si vous êtes membres du conseil territorial et qu'il y a quelques Indiens qui vivent dans la ville de Whitehorse vous pouvez faire pour eux exactement la même chose que vous pourriez faire pour d'autres citoyens à l'égard du logement, des règlements, de la qualité de la vie, et cetera. Le problème contre lequel nous nous dressons c'est que dans des endroits où quelques Indiens sont localisés hors de la ville, l'argent provient des affaires indiennes pour les aider à se construire une maison et cetera. La difficulté est donc présentement, j'ai passé il y a un mois ou trois semaines au Yukon, et j'ai essayé d'amener les Indiens à convenir de transporter leurs pénates dans un site meilleur et cette décision est demeurée en suspend pour assez longtemps. Ils ne veulent pas. Ils ne veulent convenir de déménager d'une région où il nous est impossible de leur assurer de bons services. Quelques uns d'entre eux voudraient déménager dans les villes, d'autres au contraire voudraient s'enfoncer dans les forêts, et, bref, ils ne peuvent s'entendre. J'ai essayé de réunir autour de la même table il y a un mois ces gens intéressés à ce problème. Je leur ai dit: «J'attends de vous une réponse.»

Si vous me désignez un endroit où vous voulez vous établir, nous vous fournirons le personnel nécessaire pour construire un nouveau village.

M. Nielsen: De façon plus précise, au sujet de la question de M. Osler, quelque soit la personne avec qui il conversait, je crois qu'elle l'a sans s'en apercevoir égarée parce que l'une des choses les plus importantes que puisse faire un membre élu du conseil est de méditer en faveur de nouvelles écoles dans les établissements indiens et plusieurs d'entre eux ont construit de nouvelles écoles et ces nouvelles écoles ont été construites en vertu de la permission du territoire et de ses fonds.

[Texte]

Mr. Osler: Yes. I am glad to hear that, because that remark which was made was perhaps made inadvertently or I interpreted it inadvertently. The other factor was that no Indians appeared before us and that is the only place where there are Indians of any substance that did not appear before us—I wondered whether they were in such poor shape that they would be incapable of doing that, or were they so neglected or had they such an inferiority complex? Are they any worse there than anywhere else?

• 1815

Mr. Chrétien: I cannot comment on their attitude. They are organized like other groups of Indians.

Mr. Nielsen: They were not then.

Mr. Chrétien: No.

Mr. Nielsen: They were not then. They were not adequately organized when this Committee was there.

Mr. Chrétien: They were just starting to get organized. There was no Indian organization really working three years ago and it is only since that time that we have helped them to organize and some think we are helping them too much.

Mr. Osler: One more, Mr. Chairman, on criteria for advancement of constitutional development which you talk about on pages 8 and 9. Is any methodical dialogue taking place with a view towards bringing out criteria for advancement?

Mr. Chrétien: No, I could not make up my mind or advise my colleagues in the Cabinet to say that by such or such a date or with such and such a population and with such and such an amount in revenue. I think these have to be reviewed and that is a decision that you make when you have the facts in front of you. Perhaps what could be good today in terms of objectives may not apply once the objectives are met. That is why I do not venture to say that when we will achieve that level of revenue and population there will be a problem.

Mr. Osler: No, I would agree with you completely but I wondered if you have had any systematic approaches on criteria and if you have had them would they be of any use to us as a Committee to look at them?

Mr. Chrétien: No, we do not.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I just wanted to ask two brief questions.

Following up on this last point about the formula, what would your reaction be, Mr. Minister, to a discretionary formula which would incorporate in the Constitution as a standard for the coming into being of a new province the presence of a reasonable density of population and a reasonable stability of income—the word “reasonable” of course being subject to your interpretation. This perhaps would not help much but, on the other hand, perhaps it would establish that those were the two criteria at least

[Interprétation]

M. Osler: Oui. Je suis heureux de l'entendre. Cette remarque a été faite comme ça en passant et c'est ainsi que je l'ai interprétée. L'autre facteur, c'est que aucun Indien n'a comparu devant nous—je me demandais s'ils en étaient réduits à un état tel qu'ils étaient incapables de comparaître devant nous ou qu'ils étaient à ce point négligés ou qu'ils étaient rongés par un tel complexe d'infériorité?

M. Chrétien: Je ne peux pas parler de leur attitude, ils sont organisés comme les autres groupes d'indiens.

M. Nielsen: Ce n'était pas le cas, à cette époque.

M. Chrétien: Non.

M. Nielsen: Lorsque le comité s'est rendu sur place, ils n'étaient pas très bien organisés.

M. Chrétien: Ils commençaient tout juste à s'organiser. Il y a trois ans on ne pouvait parler d'une organisation indienne. Depuis, nous les avons aidés et d'aucuns pensent que nous les aidons même trop.

M. Osler: Une autre question, monsieur le président. Au sujet des critères propres à activer les progrès constitutionnels dont vous parlez aux pages huit et neuf, essaye-t-on de découvrir par un dialogue méthodique des critères de progrès?

M. Chrétien: Non. Je ne pourrais pas prendre de décision ou donner des conseils à mes collègues au sujet d'une date, d'une certaine population ou d'un certain revenu. Ces choses doivent être révisées et c'est là une décision qu'on ne peut prendre qu'en connaissance de cause. Ce qui pourrait être un objectif valable aujourd'hui, ne le sera peut-être pas demain. Aussi, je ne m'aventure pas à dire que lorsque nous aurons atteint tel niveau de revenu ou de population, il y aura un problème.

M. Osler: Non, je suis entièrement d'accord avec vous, mais je me demandais si vous aviez quelque démarche systématique en vue de trouver ces critères et si c'était le cas, notre comité aurait-il intérêt à les étudier?

M. Chrétien: Non.

M. Osler: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je voudrais poser deux brèves questions moi aussi.

À la suite du dernier point au sujet de la formule, quelle serait votre réaction, monsieur le ministre, vis-à-vis d'une formule discrétionnaire qui serait incluse dans la Constitution et servirait de norme à la création d'une nouvelle province qui aurait atteint une densité de population et une stabilité de revenu raisonnable. Le terme «raisonnable» peut être évidemment sujet à interprétation. Cela ne sera peut-être pas utile mais d'autre part, cela indiquerait peut-être que ce sont du moins ces deux

[Text]

which would be used, or if there are other criteria those could be written in, and at least the argument, when there was one, could take place over whether or not the criteria were present, not over what the criteria were?

Mr. Chrétien: I think that those very vague words would not help very much. As Mr. Prud'homme said, perhaps we should look into a complete new formula. Perhaps that should never be a province, or it should be one very quickly.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Chrétien: If Parliament were to fix a rate of population, that might help, but I do not think anyone now will venture to do such a thing because we could find ourselves in the same position as we are right now in the Maritimes, where the people are questioning the wisdom of having three provinces there.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes.

Mr. Chrétien: So it is very, very difficult. That is why I say that we in the Cabinet looked at the facts and figures and I came to the decision that it was not time for provincial status, or a kind of provincial status, but I wanted to improve the co-ordination by having an executive committee.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will not ask my last question, about natural resources. To get on that point at this hour would really delay us inordinately.

Mr. Nielsen: Mr. Chairman, before the Committee makes its recommendation may I make this suggestion. In view of the fact that the Committee visited the Yukon at a time when you only had councillors elect, when the new Council had not held its meetings, perhaps it would be advisable for this Committee, before making its recommendation to Parliament, to form a subcommittee for the purpose of sitting down with the Territorial Council *en banc* and discussing their views. We did not hear all their new councillors when we were in the Yukon. Some were absent and, by virtue of distances involved, some could not get there. I think perhaps the Committee would be in a much better position to make recommendations if they did that. And perhaps that idea might be expanded to include members of the federal and territorial administration to get the broadest possible viewpoint before making recommendations. Another variation of that same suggestion might be to invite the Council to appear here in Ottawa.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We did suggest when we were in the Yukon, to the audience generally and to members of the Council in particular who were there, that we would be pleased to receive a brief or any form of submission from the Council. We have not heard from them. But if it is your wish I could write to them, renewing our invitation to any further dialogue that they might wish to bring about.

• 1822

Mr. Nielsen: I think that would certainly be helpful to the Committee in forming its recommendations and it would certainly sit very well with the Council to receive such an invitation.

[Interpretation]

critères que l'on utiliserait, ou, s'il y en avait d'autre, ceux que l'on pourrait avoir par écrit et, s'il y avait conflit, du moins, on pourrait discuter de la présence ou de l'absence de critères, par des critères eux-mêmes.

M. Chrétien: Eh bien, je pense que ces mots très vagues n'aideraient pas beaucoup. Comme M. Prud'homme l'a dit, il faudrait peut-être chercher une formule tout à fait nouvelle. La province deviendrait province tout de suite ou pas du tout.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Chrétien: Cela serait peut-être utile que le gouvernement ait un taux fixe de population, mais je pense pas que qui que se soit se lance là-dedans, parce que nous pourrions nous retrouver dans la même position que nous nous trouvons aujourd'hui dans les Maritimes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui.

M. Chrétien: Alors, c'est très très difficile. C'est pourquoi je dis que nous avons étudié les faits et les chiffres au cabinet et je suis arrivé à la conclusion que ce n'était pas le moment d'avoir un statut ou un genre de provincial, mais je souhaitais améliorer la coordination en réunissant un comité exécutif.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne poserai pas la dernière question sur les ressources naturelles. Je pense que nous ne devrions pas commenter cela à cette heure si tardive car cela nous retarderait indûment.

M. Nielsen: Avant que le Comité ne fasse ses recommandations, j'aimerais faire une suggestion. Comme le Comité a déjà visité le Yukon alors qu'il n'y avait que des conseillers nouvellement élus, et que le nouveau conseil n'avait pas encore siégé, peut-être que ce serait une bonne idée qu'avant de faire ses recommandations au Parlement, le Comité crée un sous-comité pour siéger avec le conseil territorial et étudier leurs idées. Nous n'avons pas entendu tous les nouveaux conseillers lorsque nous sommes allés au Yukon. Certains étaient absents et à cause du facteur distance, certains ne pouvaient s'y rendre. Selon moi le Comité serait bien mieux placé pour faire des recommandations si les membres faisaient cela et peut-être que cela pourrait aussi inclure des membres du gouvernement fédéral et du gouvernement territorial qui obtiendraient le plus d'opinions possibles avant de faire des recommandations. Une autre variante serait d'inviter le Conseil à venir témoigner ici à Ottawa.

Le coprésident (M. MacGuigan): Quand nous sommes allés au Yukon, nous avons laissé entendre à l'auditoire en général et en particulier aux membres du conseil qui étaient présents, que nous serions très heureux de recevoir un mémoire ou un rapport quelconque de la part du conseil. Nous n'avons pas eu de leurs nouvelles, mais si vous le voulez, nous pourrions leur écrire et renouveler notre invitation de poursuivre le dialogue qu'ils souhaitent.

M. Nielsen: Ça aiderait sûrement les membres du comité à formuler leurs recommandations et ce serait fort approprié d'inviter le Conseil à venir témoigner.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, I will undertake to write them to that effect. I do not know that it would be possible for us to visit the Yukon again but if that is not possible and further consultations are desirable it might be possible for the Council or representatives of the Council to come here to Ottawa.

Mr. Nielsen: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Prud'homme: For the information of our Minister, I think it is in the Yukon that you have the lowest number of people in Canada and the lowest number of voters. I just checked.

An hon. Member: What number? Whose figures?

Mr. Prud'homme: I am using official figures.

Mr. Nielsen: What number of voters do you show?

Mr. Prud'homme: Sixty-four hundred.

Mr. Nielsen: No way. It is closer to 9,000 now.

Mr. Prud'homme: Electors or voters?

Mr. Nielsen: Who voted is another matter.

Mr. Prud'homme: Every other constituency—the smallest, the four next smallest, have had 10,000 people and more who voted.

Mr. Nielsen: That is just more who voted.

Mr. Prud'homme: They had many more people.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, we can carry on this discussion afterwards. The meeting is adjourned to the call of the Chair, but I would like to thank the Minister.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, je vais donc leur écrire. Je ne sais pas s'il nous sera possible de retourner au Yukon mais si ce n'est pas le cas et s'il est utile d'avoir d'autres consultations, peut-être que le Conseil ou des représentants du Conseil pourront venir ici à Ottawa.

M. Nielsen: Merci, monsieur le président.

M. Prud'homme: Pour l'information du ministre, je pense que c'est au Yukon qu'il y a la population la moins élevée, et qu'il y a le plus petit nombre d'électeurs. Je viens de vérifier.

Une voix: Combien? Quels sont les chiffres?

M. Prud'homme: Je parle des chiffres officiels.

M. Nielsen: Combien d'électeurs y a-t-il?

M. Prud'homme: 6,400.

M. Nielsen: Ah non, pas du tout. Il y en a près de 9,000 maintenant.

M. Prud'homme: Des électeurs ou des gens qui ont voté?

M. Nielsen: Ceux qui ont voté, ça c'est une autre paire de manches.

M. Prud'homme: Toutes les autres circonscriptions électorales—dans les quatre plus petites, il y a eu au moins 10,000 personnes qui ont voté.

M. Nielsen: Il y en a davantage qui ont voté.

M. Prud'homme: Ils avaient bien plus de gens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, nous pourrions poursuivre la discussion plus tard. La réunion est ajournée jusqu'à la prochaine séance. Je remercie le ministre.

APPENDIX "Q"

Lack of Financial Information
Comments in Committee

Several speakers claimed that they had been unable to obtain financial information concerning government activities in the Yukon. Examples quoted are:

- (a) the amount of tax revenues taken out of the Yukon by the Department;
- (b) the amount taken out in corporate and personal income taxes; and
- (c) the financial status of the Yukon in relation to the question of constitutional development. (Nielsen, M.P., Taylor, Hudson, and Chamberlist)

Position

This information is available to anyone who is interested.

- (a) The amount of direct resource revenues received by the Department from the Yukon.

I.A.N.D.	1970-71
	(Estimated; combined O & M and Capital)
Oil and Gas, Water.....	\$ 108,000 (oil and gas—\$95,000)
Mining.....	342,000
Dominion Lands.....	45,000 (not a provincial type revenue)
Territorial Lands.....	150,000
Forest Management.....	78,000
	<u>\$ 723,000</u>
<i>Income Tax—Yukon "Provincial"</i>	
Share	
Corporation Income Tax.....	\$ 313,000
Personal Income Tax.....	2,037,000
	<u>\$2,350,000</u>
Total.....	<u>\$3,073,000</u>

It should be noted that corporations doing business in more than one province have their tax payments prorated by formula, as defined within the Income Tax Act, to the provinces and territories concerned. The provincial share of corporate income tax accordingly represents the fair provincial share, regardless of where the corporate headquarters may be located. The estimated Yukon share of corporate income tax given here (\$313,000) has been derived in this manner.

- (b) The financial status of the Yukon in relation to the question of constitutional development is briefly as follows:

(i) *Yukon Revenues and Expenditures—as a Territory*

	Gross Expenditures	Revenues and Recoveries	Deficit
1969-70.....	\$ 24,618,000	12,644,000	11,974,000
1970-71 (Est).....	26,280,000	12,553,000	13,727,000

APPENDICE «Q»

Absence d'information d'ordre financier
Les observations du Comité

Plusieurs orateurs ont prétendu qu'il ne leur avait pas été possible d'obtenir des renseignements d'ordre financier sur les activités du gouvernement au Yukon. Par exemple:

- a) le montant des recettes fiscales perçues au Yukon par le ministère;
- b) le montant perçu en impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers; et
- c) l'état financier du Yukon par rapport à la question constitutionnelle (Nielsen, député, Taylor, Hudson et Chamberlist)

Position

Ces renseignements sont à la disposition de tous ceux qui s'y intéressent.

- a) Le montant des recettes directes provenant des ressources perçues par le ministère au Yukon.

A.I.N.C.	1970-1971
	(Estimation: combinées)
Pétrole et gaz, eau.....	\$ 108,000 P & M et capital (pétrole et gaz—\$95,000)
Mines.....	342,000
Terres de la Couronne.....	45,000 (recette de type non provincial)
Terres territoriales.....	150,000
Gestion des forêts.....	78,000
	<u>\$ 723,000</u>
<i>Impôt sur le revenu—Yukon</i>	
Quote-part (provincial).....	
Impôt sur le revenu des sociétés. \$	313,000
Impôt sur le revenu des particu- liers.....	2,037,000
	<u>\$ 2,350,000</u>
Total.....	<u>\$ 3,073,000</u>

Il faut remarquer que les sociétés qui font des affaires dans plus d'une province doivent payer des impôts au prorata de la formule, aux provinces et aux territoires concernés, comme le précise la Loi de l'impôt sur le revenu. La quote-part provinciale de l'impôt sur le revenu des sociétés représente donc la juste quote-part provinciale, quel que soit l'endroit où est situé le siège social de la société. On a établi de cette façon une évaluation de la quote-part du Yukon dans les impôts de la société mentionnés ici (\$313,000).

- b) L'état financier du Yukon par rapport à la question du développement constitutionnel est, en peu de mots, comme suit:

(i) *Recettes et dépenses du Yukon—en tant que territoire.*

	Dépenses brutes	Recettes et recouvrement	Déficit
1969-70.....	\$ 24,618,000	12,644,000	11,974,000
1970-71 (Est).....	26,280,000	12,553,000	13,727,000

(ii) *Yukon Revenues and Expenditures—Provincial Model*

	Gross Expenditures	Revenues and Recoveries	Deficit
1969-70.....	\$ 34,139,000	12,085,000	22,055,000
1970-71 (Est).....	36,961,000	12,272,000	24,689,000

(c) *Local Revenue—Yukon Territory*

	1969-70 (actual)	1970-71 (estimated)
Tax Revenue.....	\$ 2,390,000	3,203,000
Liquor Profit.....	1,511,000	1,567,000
Licenses and Fees.....	661,000	564,000
Miscellaneous.....	262,000	176,000
	<u>\$ 4,824,000</u>	<u>5,510,000</u>

(ii) *Recettes et dépenses du Yukon—Sur le modèle des provinces.*

	Dépenses brutes	Recettes et recouvrement	Déficit
1969-70.....	\$ 34,139,000	12,085,000	22,055,000
1970-71 (Est).....	36,961,000	12,272,000	24,689,000

(c) *Recettes locales—Territoire du Yukon*

	1969-1970 (réelles)	1970-1971 (estimative)
Recettes imposables.....	\$ 2,390,000	3,203,000
Revenus des boissons alcooliques..	1,511,000	1,567,000
Permis et droits.....	661,000	564,000
Divers.....	262,000	176,000
	<u>\$ 4,824,000</u>	<u>5,510,000</u>

APPENDIX "R"

Sessional Paper No. 2—1970 (Fourth Session)
Yukon Territory

October 28th, 1970.

Mr. Speaker
Members of Council
Executive Committee for the Yukon Territory

At its last Session, the Council considered Sessional Paper No. 33—1970 (Third Session). A copy is attached as Appendix "A". Following the Council's discussion, a number of changes were recommended. A copy of the Council's motion is attached as Appendix "B". The points in the motion have been considered in the preparation of this paper.

This paper is divided into two main parts:

I How the Executive Committee should function as part of the structure of the Territorial Government; and

II How the members of the Executive Committee should avoid conflicts of interest.

These parts are further subdivided into two categories:

(a) Matters on which there is already legislation or explicit federal direction pursuant to the Yukon Act; and

(b) Matters on which the Administration would appreciate the advice of the Council.

I Mechanics of Committee Operation

(a) Existing Legislation and Direction

The Yukon Act provides for the Government of the Territory. In the Act the Minister or the Governor in Council is given the authority to direct the Commissioner, from time to time, in the way the Territory is to be governed. It is in accordance with this authority that the Commissioner has been asked to establish an Executive Committee consisting of the Commissioner as Chairman, the two Assistant Commissioners, and two Members of the Council designated by the Council and appointed by the Commissioner to serve during pleasure.

The Yukon Act and the Minister's instructions to the Commissioner for the establishment and operation of an Executive Committee responsible to the Commissioner require that the new Executive Committee conduct itself according to the following requirements:

1. The Assistant Commissioners will become Members of the Executive Committee by virtue of their appointment to these positions. The Assistant Commissioner (Executive), who is the Administrator of the Territory, will become Chairman of the Executive Committee when he is acting in his capacity as Administrator.

2. The Executive Committee is to be consulted by the Commissioner in the exercise of his responsibilities and the advice of the Committee will be given full consideration in determining the course of action to be followed in any given situation.

3. The Commissioner will revoke the appointment of one or both of the Council Members on the Executive Committee when requested to do so by formal motion of the Council.

4. The Commissioner will appoint the two Members of the Council chosen to be Members of the Execu-

APPENDICE «R»

Document n° 2-1970 (Quatrième session)
Territoire du Yukon.

Le 28 octobre 1970

Monsieur le président,
Messieurs les membres du Conseil
Comité exécutif du territoire du Yukon

Au cours de la dernière session, le Conseil a examiné le document no 33-1970 (Troisième session) dont un exemplaire figure à l'appendice «A». A la suite de cet examen, le Conseil a recommandé un certain nombre de modifications et un exemplaire de cette proposition figure à l'appendice «B». Il a été tenu compte dans la rédaction du présent document des différentes questions qui font l'objet de la motion.

Nous avons subdiviser notre document en deux parties principales:

I—L'une traite de la manière dont le Comité exécutif devrait exercer ses fonctions dans le cadre de l'organisation du gouvernement territorial; et

II—L'autre, de la manière dont les membres du Comité exécutif devraient éviter les conflits d'intérêts.

Ces parties sont en outre redivisées en deux catégories:

a) Les questions qui font déjà l'objet d'une loi ou d'instructions fédérales précises facilitant l'application de la loi sur le Yukon; et

b) Les questions au sujet desquelles l'administration sollicite l'avis du conseil.

I Fonctionnement du Comité

a) Mesures législatives et instructions

La Loi sur le Yukon établit le Gouvernement du Territoire. La loi donne aux ministres ou au gouverneur en conseil l'autorité voulu pour adresser de temps à autre, au Commissaire de l'instruction sur la manière de gouverner le territoire. C'est en vertu de cette autorité que l'on a demandé au Commissaire d'établir un Comité exécutif formé du Commissaire comme président, des deux commissaires adjoints et des deux membres du Conseil désignés par celui-ci et nommés par le Commissaire pour une période donnée.

La Loi sur le Yukon ainsi que les instructions du ministre adressées au Commissaire en vue de créer et d'organiser un Comité exécutif responsable devant le Commissaire, prescrivent que le nouveau Comité exécutif respecte les conditions suivantes:

1. Les commissaires adjoints deviendront membres du Comité exécutif par suite de leur nomination à ces postes. Le commissaire adjoint (Exécutif) qui est l'Administrateur du territoire, sera président du Comité exécutif chaque fois qu'il agit en sa qualité d'Administrateur.

2. Le Commissaire doit, dans l'exercice de ses fonctions, consulter le Comité exécutif et l'avis du Comité doit être soigneusement étudié avant de décider d'une mesure à prendre dans une situation donnée.

3. Le Commissaire peut révoquer la nomination de l'un ou des deux membres du Conseil qui font partie du Comité exécutif si le Conseil lui présente une motion en bonne et due forme à cet effet.

tive Committee to positions with line responsibility for one or more departments of the Territorial Government. The choice of departments is to be at the discretion of the Commissioner. Initially it is proposed that the two departments should be Education, and Health, Welfare and Rehabilitation.

5. Council Members appointed to the Executive Committee will be required to take an Oath of Allegiance, Oath of Office and Oath of Secrecy.

6. Council Members will serve as full-time Members of the Committee and will be paid from the Consolidated Revenue Fund of the Yukon out of annual appropriations passed by the Council. Their salaries plus their sessional indemnities are not to exceed the maximum of the salary scale applicable to either of the Assistant Commissioners.

7. The matter of signing authorities for correspondence, contracts and other documents on behalf of the Territorial Government will follow established procedures as determined by the Commissioner.

(b) Matters for Council Advice

There are a number of matters involved in the operation of the new Executive Committee on which the advice of the Council would be appreciated. These are:

1. Whether the tenure of office of Council Members on the Executive Committee should extend beyond the date on which a Council is dissolved or its life legally expires, or whether their appointments should terminate automatically upon dissolution. To ensure continuity of the conduct of Government, provincial executives remain in office after dissolution of the legislature and do not vacate office until their successors are ready to take over. If it should be decided that elected Members are to remain on the Committee following dissolution or expiry of the Council's legal life, each new Council, at its first Session following an election, must confirm the incumbents on the Executive Committee or designate replacements. The failure of a Council Member to win re-election would make it necessary for the Council to designate a replacement.

2. Whether the Speaker and Deputy Speaker are to be eligible for membership on the Executive Committee. The practice in other legislatures in Canada is to keep the role of Speaker and Deputy Speaker separate from that of the Executive on the grounds that membership in the Executive makes it difficult, if not impossible, to preside objectively and impartially during debate in the House.

3. What level of remuneration should be paid over and above sessional indemnities to the two Council Members on the Executive Committee.

4. Whether the Council will wish to review its Rules of Procedure in the light of the existence of the new Executive Committee. Section 6 and perhaps other sections in the Rules may have to be changed to permit the Council Members on the Executive Committee to vote on appropriations which include their salaries.

II Conflict of Interest

(a) Existing Legislation and Direction

As a part of the arrangements for the new Executive Committee, it is desirable that terms of reference con-

4. Le Commissaire nommera les deux membres du Conseil choisis comme membres du Comité exécutif, à des postes de responsabilité dans un département ou plus du Gouvernement territorial. C'est le Commissaire qui décide du département où se fait la nomination. Il est proposé cependant que ces deux départements soient celui de l'Éducation et celui de la Santé, du Bien-être et de la Réadaptation.

5. Les membres du Conseil choisis pour faire partie du Comité exécutif doivent prêter le serment d'allégeance, le serment d'office et le serment du secret.

6. Les membres du Conseil seront membres du Comité à plein temps et seront rémunérés par le Fonds du revenu consolidé du Yukon établie d'après les crédits annuels adoptés par le Conseil. Leur traitement de même que leur indemnité sessionnelle ne doivent pas dépasser la rémunération maximum payable à l'un ou l'autre des commissaires adjoints.

7. Les signataires de documents comme la correspondance, les contrats et autres documents, établis au nom du Gouvernement territorial, seront désignés selon une procédure établie par le Commissaire.

b) Questions soumises à l'attention du Conseil

Un nombre de questions dont le nouveau Comité devra s'occuper seront également présentées pour avis au Conseil. Ces questions sont les suivantes:

1. Déterminer si l'occupation des postes des membres du Conseil au sein du Comité exécutif devrait se prolonger au delà de la dissolution du Conseil ou au delà de sa disparition légale, ou si leur nomination doit prendre fin à la dissolution même du Conseil. Pour assurer les liaisons entre deux gouvernements, les Ministres des provinces occupent leur poste même après la dissolution de la législature et ne le quittent qu'au moment où leurs remplaçants sont prêts à entrer en fonction. Si l'on doit décider que les membres élus doivent rester au sein du Comité à la suite de la dissolution ou de l'expiration du mandat du Conseil, chaque nouveau Conseil, lors de la première session qui suit une élection, doit confirmer les titulaires du Comité exécutif dans leur poste, ou désigner des remplaçants. Le fait qu'un membre du Conseil ne soit pas réélu signifie que le Conseil doit nécessairement désigner un remplaçant.

2. Déterminer si le président et le vice-président peuvent être éligibles comme membres du Comité exécutif. Dans les autres législatures au Canada, on a coutume de considérer le rôle du président et du vice-président comme étant distinct de ceux de l'Exécutif étant donné que le fait d'être membre de l'Exécutif rend difficile sinon impossible, la tâche de présider objectivement et impartialement les débats de la Chambre.

3. Quel taux de rémunération devra être versé en plus des indemnités sessionnelles aux deux membres du Conseil, membres du Comité exécutif.

4. Déterminer si le Conseil devrait revoir ses Règlements en tenant compte de l'existence du nouveau Comité exécutif. On devra peut-être modifier l'article 6 et d'autres articles des Règlements afin de permettre aux membres du Conseil faisant partie du Comité exécutif de se prononcer sur des crédits où leur rémunération serait inclus.

II Conflit d'intérêts

cerning outside financial interests be clearly established at the outset. The Sessional Paper considered by the Council in July stated:

"Councillors appointed to the Executive Committee will be expected to divest themselves of their current employment and business interests in order to obviate any possible charges of a conflict of interest."

This is in keeping with the high standards of integrity expected by the public and these standards are generally adhered to as a matter of principle. The Elections Ordinance prescribes certain rules which cannot be infringed without incurring penalties. The appropriate sections of this Ordinance are attached as Appendix "C". There are also certain standards set out in the Criminal Code which apply to the conduct of holders of public office in Canada, and a summary of the relevant sections is attached as Appendix "D".

(b) Matters for Council Advice

It is a generally accepted principle that holders of public office must so order their affairs that no serious conflict arises, or appears to arise, between their private interests and their public responsibilities. Conflict of interest occurs when a public official's decision, judgment or advice is governed or influenced by the possibility of personal gain or reward by virtue of his business connections or financial involvement outside the public service, or where there are circumstances which have the appearance of so doing.

Conflicts of interest are infinitely various, and it is reasonable to limit the breadth of the term to immediate pecuniary interests of a person or his family, friends or associates. While it is desirable to maintain maximum economic freedom for individuals holding public office, experience has shown that such freedom must be curtailed if certain abuses, actual or imagined, are to be avoided. It is a principle of democratic government that a public official should not use his office for private gain and the public has the right to know that its interests will be protected.

Levels or degrees of conflict of interest may be classified in the following way:

1. Matters which pose no problem for public policy because the possibility of private gain involved is so small or so insignificant that it is not likely to influence the formulation of public policy, e.g., deciding on liquor prices or lot prices where the person involved is not engaged in the business of dispensing liquor or in the buying and selling of real estate as part of his normal business activities.
2. Where the possibility of private gain is slightly more important but is not sufficiently large to interfere with the ability of the public officer to advise or render decisions in the public interest, e.g., negotiations with a national or international corporation in which the public officer is a minor shareholder. In such cases, the course of action to be followed is a matter to be decided by the public officer in accordance with his conscience, keeping in mind that the public will be the final judge of whether or not the public officer has made the right choice.
3. Circumstances in which there is no doubt that a public officer's private advantage could conflict with

a) Mesures législatives et instructions

Pour faciliter le fonctionnement du nouveau Comité exécutif, il est souhaitable que la question concernant les intérêts financiers extérieurs soit éclaircie dès le début. Le document examiné par le Conseil en juillet disait ce qui suit:

«Les conseillers nommés au Comité exécutif sont censés renoncer eux-mêmes à leur emploi courant et à leurs intérêts commerciaux afin de prévenir toute accusation de conflit d'intérêts.»

Cette attitude est conforme au degré élevé d'intégrité que le public attend de ces personnes et cette intégrité est généralement acceptée comme une question de principe. L'Ordonnance sur les élections prescrit certaines règles que l'on ne peut enfreindre sans s'attirer des sanctions. Les articles pertinents de cette ordonnance figurent à l'appendice «C». Le Code criminel fait également état de certaines normes qui régissent la conduite des fonctionnaires publics au Canada et on donne à l'appendice «D» un résumé de ces articles.

b) Questions soumises à l'attention du Conseil

On admet généralement le principe que les fonctionnaires publics doivent faire en sorte qu'aucun conflit d'intérêts sérieux ne survienne ou ne puisse survenir entre leurs intérêts privés et leurs tâches publiques. Il y a conflit d'intérêts lorsqu'une décision, un jugement ou un conseil rendus par un fonctionnaire est motivé ou influencé par l'éventualité d'un gain ou d'une récompense, l'intéressé possédant des relations commerciales ou des intérêts financiers en dehors de la Fonction publique, ou encore lorsque les circonstances laissent croire qu'une telle opposition d'intérêts existe.

La forme que peuvent prendre les conflits d'intérêts est très variée et l'on devrait limiter la définition du terme à des intérêts pécuniaires immédiats d'une personne ou de sa famille, de ses amis ou de ses associés. S'il est très souhaitable d'assurer une liberté économique maximale aux personnes qui détiennent des postes publics, l'expérience a prouvé qu'une telle liberté doit être restreinte si certains abus, réels ou imaginés, doivent être évités. En vertu d'un principe de gouvernement démocratique, un fonctionnaire ne devrait pas utiliser le poste qu'il détient comme moyen d'obtenir des gains privés et le public a le droit de savoir si ses intérêts sont protégés.

Les divers degrés des conflits d'intérêts peuvent être classés de la manière suivante:

1. Les questions qui ne posent aucun problème d'ordre public parce que la possibilité d'un gain privé est tellement petite ou insignifiante qu'il est fort peu probable qu'elle influence l'élaboration d'une politique publique, e.g., lorsqu'il s'agit de fixer le prix des spiritueux ou le prix de terrains, il faudrait que l'activité commerciale normale de la personne ne touche ni la vente de spiritueux ni l'achat ou la vente de biens immobiliers.
2. Lorsque la possibilité d'un gain privé est un peu plus probable, mais n'est pas suffisante pour nuire au fonctionnaire lorsqu'il rend un conseil ou prend une décision d'intérêt public, e.g., lorsqu'il y a négociation avec une société nationale ou internationale dans laquelle le fonctionnaire aurait des intérêts minoritaires. En pareil cas, le fonctionnaire public doit agir selon ce que lui dicte sa conscience, se

his public responsibility, e.g., a contract with a company in which he is a major shareholder or a director. In view of the possibility of conflicts of this nature, it is probably essential that the public officer divest himself of his private interests in companies which could contract or subcontract with the Government.

Technically, a conflict of interest may arise if a public officer takes an active part in any undertaking even if the organization is philanthropic in character and the officer has no financial interest. It is to be noted, however, that the common law does not prohibit an elected representative from having an interest in a contract where the contract is intended to carry out some function or purpose of a private organization. Accordingly, if there are to be prohibitions against activities of this kind, they must be found in a Federal Statute or a Territorial Ordinance, e.g., the Elections Ordinance.

The usual practice in the Federal Government is that Cabinet Ministers resign any directorship which they may hold, whether in public or private companies, and whether the directorship carries remuneration or is honorary. A conflict arises in cases of this kind between responsibility to the public and responsibility to the shareholders. The only exception to this rule is that directorships in private companies established for the maintenance of private family estates which are only incidentally concerned in business transactions, may be retained. There is one qualification to this exception, however, and that occurs where the public officer feels that conflict is likely to arise between his private interests and his public duty, and in this situation it is always advisable to divest himself of his directorship. Directorships or offices held in connection with philanthropic undertakings should also be resigned if there is any risk of conflict arising between the interests of the undertaking and the Government.

With regard to the holding of company or corporate shares, public officers cannot be expected on assuming office, to dispose of all their investments any more than they can be reasonably expected to divest themselves of all personal property. Nevertheless, if such public officers hold a sufficient number of shares to constitute a controlling interest in any company, there are complications not unlike those in connection with the holding of directorships. As in the case of directorships, therefore, if there is any danger of conflict of interest, the proper course is for the officer concerned to divest himself of his shares. There may also be exceptional cases where, even though no controlling interest is involved, the actual holding of particular shares could bring him into conflict with his responsibilities as a public officer because of the related nature of the work of his department. Where this occurs the public officer should divest himself of his holdings. Normally it is a safe practice for any senior officer in government to avoid speculative investments in securities about which they have, or may be thought to have, early or confidential information likely to affect the value of these securities.

For anyone holding public office by election, the most powerful sanction against taking personal advantage of his position is the fact that the officer must eventually face the electorate and give an accounting of himself. In the case of the Executive Committee in the Yukon, however, there remains the fact that the Council Members

rappelant que le public jugera en définitive si le fonctionnaire a pris la bonne décision.

3. Chaque fois que l'on est certain que les intérêts privés d'un actionnaire pourraient entrer en conflit avec ses responsabilités publiques, e.g., lorsqu'il s'agirait de négocier un contrat avec une entreprise dont il serait un des directeur ou actionnaire majoritaire. Puisque des conflits de cette nature peuvent survenir il est sans doute essentiel que le fonctionnaire renonce lui-même à ses intérêts privés dans des sociétés qui pourraient être entrepreneurs ou sous-traitants de travaux publics.

Théoriquement un conflit d'intérêts peut survenir si un fonctionnaire participe activement à une entreprise même s'il s'agit d'une organisation philanthropique et si l'intéressé n'y a aucun intérêt financier. Il faut bien noter cependant, que la loi n'interdit pas à un représentant élu de posséder des intérêts dans un contrat lorsque ce dernier concerne l'exécution de quelque fonction ou objectif d'un organisme privé. S'il existe de telles interdictions à l'endroit d'activités de cette sorte, on devrait les trouver dans une loi fédérale ou une ordonnance territoriale, par exemple, dans l'Ordonnance sur les élections.

Il est de pratique courante au sein du gouvernement fédéral que les ministres du Conseil renoncent à tout poste de direction qu'ils pourraient détenir que ce soit dans une entreprise privée ou publique même si ce poste est honoraire et ne donne lieu à aucune rémunération. En pareil cas, il y a alors conflit entre la responsabilité devant le public et la responsabilité devant les actionnaires. La seule exception à cette règle serait le poste de directeur de sociétés privées créées pour administrer des biens immobiliers familiaux qui ne font qu'occasionnellement l'objet de transactions commerciales. Il convient cependant d'ajouter une nuance à cette exception. Par exemple, lorsque le fonctionnaire public croit qu'il y aura probablement conflit entre ses tâches privées et son devoir public, en pareil cas, il serait toujours souhaitable qu'il renonce de lui-même à son poste de direction. L'intéressé devrait également renoncer à tout poste ou charge ayant trait à des entreprises philanthropiques s'il y a risque de conflit entre les intérêts de l'entreprise et ceux de l'État.

En ce qui concerne les fonctionnaires qui détiennent des actions de sociétés ou de corporations, on ne peut s'attendre à ce qu'ils se défassent de leurs placements lorsqu'ils entrent en fonction, pas plus qu'on ne peut s'attendre à ce qu'ils se défassent de tous leurs biens personnels. Néanmoins, si ces fonctionnaires détiennent un nombre suffisant d'actions pour que cela constitue un intérêt majoritaire dans une société, des complications surviennent qui ressemblent assez à celles qui sont inhérentes à la détention du poste de directeurs. Ainsi, comme dans le cas de la détention du poste de directeurs, s'il y a un conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit se départir de ses actions. Il peut également y avoir des cas exceptionnels où, bien qu'il ne détienne aucun intérêt majoritaire, le simple fait de détenir certaines actions pourrait entrer en conflit avec ses responsabilités de fonctionnaire, du fait que son ministère travaille dans un domaine connexe. Dans un tel cas, le fonctionnaire devrait se défaire de ses valeurs. Il est généralement sage pour tout haut fonctionnaire du gouvernement d'éviter de faire des placements

will be responsible to the Commissioner who must remain in a position, because of his accountability to the Minister, to ensure the integrity of his Administration. Where there are breaches in this integrity, it is the responsibility of the Commissioner to take action appropriate to the circumstances of the situation and in the case of an elected Member, either seek the advice of the Council on the action to be taken or dismiss the Member, in which case he shall report his action to the Council as soon as practicable and possible.

The Council should indicate its views at this Session on the points raised in I(b) and II(b). It will also be necessary to indicate whether one of the existing codes of conduct set out in Appendices "E", "F", "G", "H", "I" or "J" should be adopted as the rules to apply to Council Members on the Executive Committee, or whether there should be a separate code along the lines of Appendix "K", which is a combination of a number of the essential points in the existing code.

J. Smith,
Commissioner.

APPENDIX "A"

Sessional Paper No. 33—1970 (Third session)

Yukon Territory

June 20th, 1970.

Mr. Speaker

Members of Council

Executive Committee for the Yukon Territory

In his speech to the Council on November 12, 1969, the Minister of Indian Affairs and Northern Development announced his intention to constitute formally an Executive Committee to be composed of the Commissioner, the two Assistant Commissioners and a member of the Council. Subsequent consultation with the Council resulted in a decision to increase the number of Councillors on the Committee to two.

The purpose of this paper is to outline the arrangements and procedures for the appointment of two members of the Council to the Executive Committee.

The Executive Committee is a new and important development in the constitutional development of the Yukon and there is a need to have a clear understanding about the procedures for its operation. The following sets out in more detail the method of appointment, tenure and removal of elected members to the Executive Committee:

(a) The Executive Committee of the Yukon Territory will consist of the Commissioner as chairman, the two Assistant Commissioners, and two members of Council.

(b) The Assistant Commissioner (Executive) will be vice-chairman of the Committee and act for the chairman in his absence.

spéculatifs en titres au sujet desquels ils ont eu ou peuvent être soupçonnés d'avoir des renseignements confidentiels ou avant le public qui pourraient changer la valeur de ces titres.

Quant au fonctionnaire élu par le peuple, s'il tire des avantages personnels de sa situation, il se verra sanctionné par l'électorat, à qui il doit rendre compte de ses actes. Cependant, dans le cas du Comité exécutif du Yukon, les membres du Conseil sont responsables devant le Commissaire, qui doit être capable d'assurer l'intégrité des membres de son administration au Ministre à qui il doit rendre compte. Quand cette intégrité n'est pas respectée, le Commissaire a la responsabilité de prendre les mesures qui s'imposent dans les circonstances et, dans le cas d'un membre élu, il doit demander l'avis du Conseil sur les mesures à prendre ou destituer le membre puis faire rapport ensuite au Conseil dès que possible.

Le Conseil devrait faire connaître son point de vue à cette session sur les questions soulevées aux paragraphes I(b) et II(b). Il faudra également indiquer si un des codes existants de conduite décrits aux appendices «E», «F», «G», «H», «I» ou «J» pourrait être adopté comme des règles qui s'appliquent à des membres du Conseil qui font partie du Comité exécutif ou s'il devrait y avoir un code séparé dans le genre de celui qui est décrit à l'appendice «K», qui reprend un nombre de points essentiels dans le code existant.

Le commissaire,
J. Smith

APPENDICE «A»

Document n° 33-1970 (Troisième Session)

Territoire du Yukon

Le 20 juin 1970

Monsieur l'Orateur

Messieurs les membres du Conseil,

Comité Exécutif du Territoire du Yukon

Dans le discours qu'il a adressé au Conseil le 12 novembre 1969, le ministre des Affaires Indiennes et du Nord Canadien a annoncé son intention de créer un Comité Exécutif qui se composerait du commissaire, de deux adjoints et d'un membre du Conseil. Après avoir consulté le Conseil, on a décidé de porter à deux le nombre des conseillers faisant parti du Comité.

Le but de ce document est de souligner les dispositions et les modalités qui présideront à la nomination des deux membres du Conseil au sein du Comité exécutif.

Ce nouveau Comité exécutif représente un progrès important dans l'évolution constitutionnelle du Yukon et il est nécessaire d'en saisir clairement le mécanisme. On précise dans ce qui suit le mode de nomination, le mandat et la révocation des membres élus au sein du Comité Exécutif:

a) Le Comité exécutif du Territoire du Yukon se composera d'un président qui sera le commissaire, de deux adjoints, et de deux membres du Conseil.

b) L'adjoint au commissaire sera vice-président du Comité et agira au nom du président en l'absence de ce dernier.

c) Les membres du Conseil qui feront partie du Comité seront nommés par le commissaire après consultation du Conseil.

(c) The Council members who are to serve on the Committee will be appointed by the Commissioner on the advice of the Council.

(d) The elected members of the Committee will serve full time during pleasure under the direction of the Commissioner and be reimbursed from the Yukon Consolidated Revenue Fund, approved by Council through annual appropriations.

(e) Should Council, by formal motion, request a change in the appointment of one or both elected members of the Committee, the Commissioner will comply.

(f) The elected members of the Committee will serve beyond the life of a Council to permit the Committee to function until a new Council had been elected.

(g) Each new Council will decide by formal motion at its first Session after an election whether the serving Councillors should continue on the Committee or be replaced.

(h) The failure of a Councillor to be re-elected will automatically result in the termination of his appointment as of the date of the publishing of the official results of the election as required by law.

d) Les membres élus au sein du Comité occuperont leur charge à temps complet, jusqu'à révocation de celle-ci, sous la direction du commissaire et y toucheront, à titre de rémunération, une allocation annuelle à même le fond du revenu consolidé du Yukon après approbation du Conseil.

e) Si, par une motion officielle, le Conseil demande la révocation de l'un des deux membres élus du Comité, le commissaire doit se conformer à cette requête.

f) Les membres élus au sein du Comité occuperont leur charge au-delà de leur mandat afin de permettre au Comité de fonctionner jusqu'à ce que de nouveaux membres soient élus au sein du Conseil.

g) Tout nouveau Conseil décidera, au moyen d'une motion votée à l'heure de sa première session, après une élection, si les conseillers en charge devront rester ou être remplacés.

h) Si un conseiller n'est pas réélu cela met automatiquement fin à son mandat dès la date de la publication officielle des résultats des élections, conformément à la loi.

APPENDIX "B"

Council Motion Third Session 1970

Motion by Councillor George Shaw

Be it moved that the Council approve the general outline of the proposal concerning terms for appointing two Members of Council to assist the Commissioner in the executive government of the Territory outlined in Sessional Paper No. 33, but request that prior to the issue of formal instructions by the Minister to the Commissioner, the following changes be made:

1. That the name of the group be the Executive Council of the Yukon Territory.
2. That no formal Vice-Chairman be appointed and this office left to the decision of the Executive in due course.
3. That the terms of paragraph (d) of the paper be amended to read as follows:

"The elected members will serve full time and be reimbursed from the Yukon Consolidated Revenue Fund an amount approved by Council through annual appropriations; that they be appointed and dismissed by the Commissioner on motion by the Council from time to time; that while serving, both elected and appointed members together with the Commissioner should be the effective executive organ of the Government of the Territory."

4. That the extent of the Council's duty to avoid conflict of interest follow approved cabinet practice in Canada and that further guidance on questions of detail be made available as soon as possible.
5. That the title of the elected members be "Minister" in relation to their executive duties.
6. That an addendum be added to the instructions to

APPENDICE «B»

Motion du Conseil 3^e Session de 1970

Motion présentée par le conseiller George Shaw

Il est proposé que le Conseil approuve dans ses grandes lignes la proposition relative aux conditions de nomination au conseil de deux membres en vue de seconder le commissaire dans ses attributions exécutives en ce qui concerne le gouvernement du territoire, tel que décrit dans le document sessionnel n° 33, et qu'il requiert que, préalablement aux instructions formelles du ministre au commissaire, les changements suivants soient apportés:

1. Que l'organisme prenne le nom de Conseil exécutif du territoire du Yukon.
2. Qu'il ne soit pas procédé à la nomination formelle d'un vice-président, dont le poste sera subordonné à la décision du Conseil exécutif, en temps opportun.
3. Que le libellé du paragraphe (d) du document soit modifié comme il suit:

«les membres seront élus à plein temps et dédommagés par le fond du revenu consolidé du Yukon jusqu'à concurrence des crédits annuels approuvés par le Conseil; les membres élus seront nommés et remerciés par le commissaire sur la base d'une motion périodique du Conseil; les membres élus ou nommés ainsi que le commissaire constitueront, durant tout le temps de leur emploi, l'organe exécutif réel du gouvernement du territoire.»

4. Que la tâche du Conseil consistant à éviter les conflits d'intérêt, soit conforme aux errements des formations ministérielles au Canada, et que des directives supplémentaires sur des points de détails soient fournies aussitôt que possible.
5. Que le titre de «ministre» soit reconnu aux membres élus en ce qui concerne leurs tâches exécutives.

make it clear that insofar as it is practicable to do so the conduct, practice and operation of the Executive Council should follow as closely as possible approved cabinet practice on the Canadian and British models.

Seconded by Councillor John Dumas

(i) Each Councillor on the Committee will be given administrative responsibility for overseeing the activities of a major department of the Territorial Administration. These departments in the first instance will be Education and Health, Welfare and Rehabilitation.

There are a number of other factors involved in the organization and operation of the Executive Committee which the Council should be aware of:

(a) The salary of the elected members on the Executive Committee should, including their sessional indemnities, be high enough to enable the Councillors to devote their full time to their new duties, and is not to exceed the remuneration paid to the other appointed members of the Executive Committee.

(b) Councillors appointed to the Executive Committee will be expected to divest themselves of their current employment and business interests in order to obviate any possible charges of a conflict of interest.

(c) The two Council members on the Committee are to be also members of the Advisory Committee on Finance and the Budget Programming Committee. The third member for the Advisory Committee on Finance is to be chosen from the Council in the usual manner. Council members on the Executive Committee will also sit on the Legislative Programming Committee and other internal committees.

(d) In other legislatures it is the normal practice to keep the role of the Speaker separate from the Executive. In this regard, Council should consider whether or not the Speaker should be eligible to sit on the Executive Committee.

As far as routine of the operation of the Executive Committee is concerned, a flexible approach will be taken in the development of the actual methods by which the Executive Committee will conduct its business. In this context it will be left to the Committee to develop sound routines and procedures based on the experience and views of its members. Elected members will also be expected to take the Oath of Secrecy associated with public office.

In order to permit the appointment of two Councillors to the Executive Committee, it will be necessary to make appropriate amendments to existing legislation. These will be introduced at the first Session of the new Council this fall.

Council is requested by motion to approve:

(a) the establishment of the Executive Committee for the Yukon Territory to consist of the Commissioner, two Assistant Commissioners and two members of the Council, the latter to be appointed by the Commissioner on the advice of Council and to serve during pleasure; and

6. Qu'un addendum figurant aux instructions, précise que la conduite, le fonctionnement et l'exercice des attributions du Conseil exécutif, se rapproche autant que possible des habitudes approuvées par des formations ministérielles constituées sur les modèles canadien et anglais.

Motion appuyée par le conseiller John Dumas

(i) chaque conseiller et membre du Comité aura pour attribution administrative de contrôler l'activité d'un ministère important de l'administration territoriale. Ces ministères seront en premier lieu ceux de l'éducation, du bien-être et de la réadaptation.

L'organisation et le fonctionnement du Comité exécutif comprend, en outre, un certain nombre d'éléments dont le Conseil devrait être instruit, à savoir:

a) La rémunération des membres élus du Comité exécutif, y compris les indemnités sessionnelles, devrait être assez élevée pour permettre aux conseillers de se consacrer à plein temps à leur nouvelle fonction; cette rémunération ne dépassera pas celle des membres nommés au Comité exécutif.

b) Les conseillers nommés au Comité exécutif seront appelés à renoncer aux emplois qu'ils occupent et à leurs associations d'affaires, afin d'éviter à toute accusation éventuelle concernant un conflit d'intérêt.

c) Les deux membres du Conseil qui siègent au Comité, feront également partie du Comité consultatif des finances et du Comité sur la programmation budgétaire. Le troisième membre du Comité consultatif des finances sera choisi parmi les membres du Conseil, selon le procédé d'usage. Les membres du Conseil siégeant au Comité exécutif feront également partie du Comité des programmes législatifs ainsi que des autres Comités internes.

d) Les fonctions de l'Orateur sont, dans les assemblées législatives, ordinairement séparées de celle de l'exécutif. À cet égard, le Conseil devra déterminer s'il faudrait ou non que l'Orateur soit éligible au Comité exécutif.

En ce qui concerne la routine du fonctionnement du Comité exécutif, on adoptera une attitude souple pour permettre l'évolution de méthodes effectives permettant au Comité exécutif de mener son activité. Dans cette optique, le Comité aura soin d'instituer des règles de procédure fondées sur l'expérience et les points de vue de ces membres. Les membres élus seront également appelés à prêter le serment du secret qui est de règle pour les fonctions publiques.

Il sera nécessaire d'apporter des modifications appropriées à la législation actuelle, en vue de permettre la nomination de deux conseillers au Comité exécutif. Ces modifications seront déposées au cours de la première session du nouveau Conseil, en automne.

Le Conseil est prié d'approuver par motion, ce qui suit:

a) l'institution d'un Comité exécutif pour le territoire du Yukon, comprenant un commissaire, deux commissaires adjoints, et deux membres du Conseil, ces derniers devant être nommés par le commissaire sur avis du Conseil et devant siéger à titre amovible; et

(b) the principles of the operation of the Executive Committee as outlined in this paper.

J. Smith,
Commissioner.

b) les principes relatifs au fonctionnement du Comité exécutif tel que définis par le présent document.

Le commissaire,
J. Smith

APPENDIX "C"

Elections Ordinance

9. (1) Subject to subsection (2), the following persons are not eligible to be nominated or elected as members of the Council:

(a) every person who, directly or indirectly, alone or with any other person, by himself or by the interposition of any trustee or third party, is holding, enjoying, undertaking or executing any contract or agreement, express or implied, with or for the Territory or with or for any of the officers of the Territory, for which any public money of the Territory is to be paid during the time he is so holding, enjoying, undertaking or executing;

(b) every person who is

- (i) a member of the House of Commons of Canada,
- (ii) a member of the legislature of any province, or
- (iii) a member of the Council of the Northwest Territories,

during the time he is such a member; and

(c) every person accepting or holding any office, commission or employment, permanent or temporary, in the service of the Government of Canada or the Territory, at the nomination of the Crown or at the nomination of any of the officers of the Government of Canada or the Territory, to which any salary, fee wages, allowance, emolument or profit of any kind is attached during the time he is so holding any such office, commission or employment.

(2) Subsection (1) does not render the following person ineligible to be nominated or elected as members of the Council:

(a) a member of Her Majesty's Forces who is on active service as a consequence of war;

(b) a shareholder in any incorporated company having a contract or agreement with the Territory, except any company which undertakes a contract for the building of any public work;

(c) a person on whom the completion of any contract or agreement, express or implied, devolves by descent or limitation, or by marriage, or as devisee, legatee, executor or administrator, until twelve months after it has so devolved upon him;

(d) a contractor for a loan of money or of securities for the payment of money to the Government of the Territory under the authority of the Commissioner in Council, after public competition, or respecting the purchase or payment of the public stock or debentures of the Territory on terms common to all persons;

APPENDICE «C»

Ordonnance sur les élections

9. (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe (2), ne pourra être nommée ou élue comme membre du Conseil:

a) Toute personne qui, directement ou indirectement, seule ou avec d'autres, agissant de son chef, par personne interposée ou par l'intermédiaire d'un fiduciaire quelconque, détient, entreprend ou exécute tout contrat ou accord, ou qui en jouit, que ce contrat ou cet accord soient exprès ou tacites, conclu avec ou pour le Territoire, ou bien avec ou pour un fonctionnaire quelconque du Territoire, entraînant le déboursé de fonds publics du Territoire, et ce, durant toute la période où telle personne détient, entreprend ou exécute le contrat ou l'accord, ou pendant qu'elle en jouit;

b) Toute personne qui est

- (i) membre de la Chambre des communes du Canada,
- (ii) membre d'une assemblée législative provinciale, ou
- (iii) membre du Conseil des Territoires du Nord-Ouest,

durant tout le temps qu'elle occupe ses fonctions; et

c) Toute personne qui accepte ou occupe des fonctions, une charge ou un emploi, permanent ou temporaire, au service du gouvernement du Canada ou du Territoire, à la suite d'une nomination de la Couronne ou de tout fonctionnaire du gouvernement du Canada ou du Territoire, comportant un salaire, des honoraires, une allocation, des émoluments ou des profits de quelque nature que ce soit, durant tout le temps où elle occupe tels fonctions, charge ou emploi.

(2) La paragraphe (1) n'exclut pas de la nomination ou de l'élection au Conseil, les personnes suivantes:

a) tout membres des Forces de Sa Majesté qui est en service actif consécutif à une guerre;

b) tout actionnaire d'une société constituée en corporation ayant conclu un contrat ou un accord avec le Territoire, à l'exception de toute compagnie qui entreprend un contrat de travaux publics;

c) toute personne à qui, par succession, prescription ou mariage, ou en qualité d'héritier testamentaire, légataire, exécuteur ou administrateur, est dévolu l'achèvement de tout contrat ou accord exprès ou tacite, pendant les 12 mois suivant la date de cette dévolution;

d) tout entrepreneur qui contracte un prêt en espèces ou en sécurités en vue de garantir le paiement d'argent dû au gouvernement du territoire sous l'autorité du commissaire en conseil, après adjudication publique, ou qui concerne l'achat ou le paiement de sous-

(e) a member of the reserve forces of the Canadian Forces who is not on full-time service other than active service as a consequence of war;

(f) a justice of the peace, judge of the juvenile court or a person having an appointment made by the Commissioner by reason of which such person is entitled to charge and retain a fee; or

(g) a member of the Council appointed by the Commissioner to assist him in the administration of the government of the Territory.

10. No person who is ineligible to be a candidate at an election is eligible to be elected or to be or sit as a member of the Council.

APPENDIX "D"

THE CANADIAN CRIMINAL CODE

Sections applicable to officials and/or public officers relating to *Conflicts of Interest*.

Section	Application	Punishment
2(35)	defines a "public officer" as any officer of Customs and Excise, the Canadian Forces, the R.C.M.P., or any officer enforcing the laws of Canada relating to revenue, customs, excise, trade, or navigation.	
99(d)	defines "Office" as including <ul style="list-style-type: none"> (i) an office or appointment under the government. (ii) a civil or military commission. (iii) a post or employment in a public department. 	
99(e)	defines an "official" as a person who: <ul style="list-style-type: none"> (i) holds an office, or (ii) is appointed to discharge a public duty. 	
101	corruption of or by a public officer (includes a justice, police commissioner, officer of a juvenile court, or person employed in administration or criminal law).	14 years imprisonment
102	persons bribing officials or officials demanding, offering or agreeing to take a loan, reward, advantage or benefit of any kind... (i.e., asking to be bribed).	5 years imprisonment
413(2)	permits every superior court to have jurisdiction to try anyone in criminal law.	
5A	places any person employed under the Public Service Employment Act, if outside Canada, under the Canadian Criminal Code.	
103	officials committing fraud or a breach of trust	5 years imprisonment
104	municipal corruption.....	2 years imprisonment
105	selling or purchasing office.....	5 years imprisonment
106	influencing appointment.....	5 years imprisonment
107	willfully contravening an Act of Parliament..	2 years imprisonment
108	disobeying an order of a court.....	2 years imprisonment

cription publique ou d'obligation non garanties du Territoire, conformément aux conditions généralement consenties;

e) tout membre réserviste des Forces canadiennes qui n'est pas en service à plein temps, sauf en cas de service actif conséquent à une guerre;

f) tout juge de paix, juge de mineurs et toute personne nommée par le commissaire et dont les fonctions lui permettent de réclamer ou de retenir des honoraires; ou

g) tout membre du Conseil nommé par le commissaire en vue de le seconder dans l'administration du gouvernement du territoire.

10. Nul n'est admis à être élu ou à siéger comme membre du Conseil, s'il n'est pas admis à se porter candidat à une élection.

APPENDICE «D»

CODE CRIMINEL DU CANADA

Articles applicables aux fonctionnaires et/ou aux fonctionnaires publics au sujet des *conflits d'intérêt*.

Articles	Application	Punition
2 (35)	définit un (fonctionnaire public) comme étant tout préposé des douanes et de l'accise, tout officier des forces canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada et tout fonctionnaire chargé de faire observer les lois du Canada sur le revenu, les douanes, l'accise, le commerce ou la navigation.	
99(d)	définit l'expression (charge) ou (emploi) comme étant: <ul style="list-style-type: none"> i) une charge ou fonction sous l'autorité du gouvernement. ii) une Commission civile ou militaire. iii) un poste ou emploi dans un département public. 	
99(e)	définit une (fonctionnaire) comme une personne qui: <ul style="list-style-type: none"> i) détient une charge ou un emploi, ou, ii) est nommée pour remplir une fonction publique. 	
101	corruption de ou par un fonctionnaire public (y compris juge de paix, commissaire de police, fonctionnaire d'un tribunal pour enfant ou personnes employées à l'administration du droit criminel).....	14 ans d'emprisonnement
102	quiconque offre une récompense à un fonctionnaire ou tout fonctionnaire qui exige, accepte ou offre d'accepter un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit... (i.e., demandant un pourboire).....	5 ans d'emprisonnement
413(2)	permet à toute Cour supérieure d'avoir juridiction pour juger tous les criminels.	
5A	Place, en dehors du Canada, toute personne employée en vertu de la Loi sur l'emploi de la Fonction publique sous la juridiction du code criminel canadien.	
103	fonctionnaire qui commet une fraude ou un abus de confiance.....	5 ans d'emprisonnement
104	corruption dans les affaires municipales.....	2 ans d'emprisonnement

Section	Application	Punishment	Articles	Application	Punition
283	refusal to deliver documents to authorized persons.....	14 years imprisonment	105	vente ou achat de charge.....	5 ans d'emprisonnement
46(e)	disclosing or obtaining military or scientific secrets to or for an alien:		106	influencer une nomination.....	5 ans d'emprisonnement
	(i) in time of war.....	death or life imprisonment	107	désobéissance volontaire à une loi.....	2 ans d'emprisonnement
	(ii) in time of peace.....	14 years imprisonment	108	désobéissance à un ordre de la Cour.....	2 ans d'emprisonnement
654	disabilities following office (1) if sentenced to over 5 years imprisonment, office becomes vacant at once, and (2) person convicted cannot hold office until he is pardoned or has served his sentence, (3) nobody convicted under section 102, 105, or 361 can hold office or have dealings with the government.		283	refus de remettre des documents aux personnes autorisées.....	14 ans d'emprisonnement
342	false returns by officials.....	5 years imprisonment	46(e)	révèle ou obtient des secrets scientifiques ou militaires à ou pour un étranger:	
282	breach of trust by a public officer.....	14 years imprisonment		i) en temps de guerre.....	peine de mort ou emprisonnement à vie
359	Public Stores			ii) en temps de paix.....	14 ans d'emprisonnement
363			654	destitution de fonction 1) dans le cas d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans, la fonction devient immédiatement vacante, et 2) une personne condamnée ne peut remplir sa fonction jusqu'à ce qu'elle ait été pardonnée ou qu'elle ait purgé sa peine, 3) quiconque a été condamné en vertu des articles 102, 105 ou 361 ne peut remplir de fonction ou passer de contrat avec le gouvernement	
359			342	faux relevé fourni par des fonctionnaires....	5 ans d'emprisonnement
360			282	abus de confiance par un fonctionnaire public.	14 ans d'emprisonnement
360	receiving knowingly public stores with marks effaced.....	2 years imprisonment	Approvisionnement publics		
360	willfully or knowingly removing marks on public stores.....	2 years imprisonment	359	autorise le gouverneur en conseil à prescrire des marques pour les approvisionnements publics.	
361	selling, delivering or committing fraud knowingly with public stores.....	14 years imprisonment	363	des marques pour les approvisionnements publics.	
25	protects office of peace officers lawfully performing duties		360	recevoir, en connaissance de cause, des approvisionnements publics dont les marques ont été effacées.....	2 ans d'emprisonnement
689	protects office of judges, etc., lawfully performing duties.		360	enlever volontairement ou en connaissance de cause les marques des approvisionnements publics.....	2 ans d'emprisonnement
			361	vendre, livrer ou commettre en connaissance de cause une fraude avec les approvisionnements publics.....	14 ans d'emprisonnement
			25	protège les agents de la paix dans l'exercice légal de leurs fonctions.	
			689	protège les juges, etc., dans l'exercice légal de leur fonction.	

APPENDIX "E"

Canada, Britain and United States
Controls in Canada

No general rules have been established to govern conflicts of interest in the Public Service or in federal politics, with the following exceptions:

(a) Cabinet Ministers are expected to divest themselves of company directorships, and other outside financial interests.

(b) Members of Ministerial staffs are expected to give up any financial interests in the field covered by their departments.

23209—4

APPENDICE «E»

Le Canada, l'Angleterre et les États-Unis
Réglementations au Canada

Aucune règle générale n'a été établie en ce qui a trait aux conflits d'intérêt dans la Fonction publique ou dans la politique fédérale, sauf dans les cas suivants:

a) On demande que les ministres du Cabinet se libèrent de la direction de sociétés, et de tout autre intérêt financier extérieur.

b) On demande que les membres du Cabinet des ministres se libèrent de tout intérêt financier dans le domaine qui relève de leur ministère.

(c) Full time members appointed by Order-in-Council to certain sensitive boards and commissions are usually prohibited, by the statute establishing the board or commission, from having financial interests in the area with which the board or commission is concerned.

(d) Under the old Civil Service Act, public servants were not allowed to hold outside employment which might cause conflicts of interest. While this provision is not contained in the Public Service Employment Act, public servants are still requested to discuss possible conflicts of interest in outside employment with their superiors, and if necessary, refer the problem to the Personnel Policy Branch of the Treasury Board.

(e) Under the new policy of "operational auditing" the President of the Treasury Board has stated that auditors would be interested in a key employee's interests outside his regular employment, and whether there might be a conflict of interest. Implementation of this policy, however, depends upon the existence of departmental regulations to cover such situations.

(f) A few departments have established regulations covering certain areas of possible conflict of interest. For example, the Department of Defence Production has established machinery to return or otherwise dispose of gifts sent to departmental employees by contractors or prospective contractors, and had advised all employees and contractors that such gifts are not allowed. In addition, all members of the Contracts Approval Board of the Department of Defence Production are required to complete a declaration stating that they are not holding or enjoying any interest or investment in any company, firm, partnership or other organization with which the department does or may directly do business.

Controls in the United Kingdom

In the United Kingdom and the United States, somewhat varying approaches are taken to the conflict of interest problem. In the British Parliament, as in the United States Congress, there is no ban upon the outside business interests of a Member. British Cabinet Members must adhere strictly to the code of conduct outlined in a formal directive issued by Sir Winston Churchill in 1951, which states that Cabinet members must resign any directorships in corporations and get rid of any stock in companies doing business with the government; in all cases even of real estate holdings the Cabinet Member must notify his colleagues of his holdings and refrain from taking part in any government action that may affect his property; and there is an explicit ban against making speculative investments that might be influenced by inside information about government action.

The British Civil Service is governed by a Code on Establishment Matters, which establishes the following general principles which departments are advised to incorporate in their own staff rules and instructions:

(a) The first duty of a civil servant is to give his undivided allegiance to the State at all times and on all occasions when the State has a claim on his services.

(b) A civil servant must not subordinate his duty to his private interest, neither is he to put himself in a

c) La loi qui établit un comité ou une commission de caractère important interdit en général aux membres à plein temps de ces comités ou commissions qui sont nommés par un décret du Conseil de maintenir des intérêts financiers dans le domaine dont traite le comité ou la commission.

d) Aux termes de l'ancienne loi sur le Service civil, il était défendu aux fonctionnaires de l'État de conserver à l'extérieur de la Fonction publique des emplois qui auraient pu susciter des conflits d'intérêt. Quoique cette disposition n'existe pas dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, cette loi exige cependant que les employés de l'État s'entretiennent avec leurs supérieurs en ce qui a trait aux conflits d'intérêt possibles dans l'emploi extérieur, et si nécessaire, soumettent le problème à la direction du régime du personnel du Conseil du Trésor.

e) Selon la nouvelle politique de la «vérification des opérations», le président du Conseil du Trésor a déclaré que les vérificateurs feraient enquête concernant les principaux intérêts de l'employé à l'extérieur de son emploi régulier, afin de déterminer s'il y a conflit d'intérêt. La mise en vigueur de cette politique cependant suppose l'existence d'une réglementation ministérielle en ce domaine.

f) Quelques ministères établissent des règlements relatifs à certains domaines de conflits d'intérêt possibles. Par exemple, le ministère de l'Approvisionnement et des Services a établi un système qui consiste à retourner les cadeaux envoyés aux employés du ministère par les entrepreneurs ou les entrepreneurs possibles, ou à disposer d'une autre façon de ces cadeaux, et à informer tous les employés et les entrepreneurs que de tels cadeaux constituent une infraction au règlement. En outre, tous les membres du Conseil de révision des contrats du ministère de l'Approvisionnement et des Services doivent remplir une déclaration à l'effet qu'ils ne détiennent aucun intérêt ou investissement dans une compagnie, entreprise, société ou autre organisme avec lesquels le ministère fait affaire ou peut faire affaire directement, et ne bénéficient plus d'un tel intérêt.

Réglementation dans le Royaume-Uni

Dans le Royaume-Uni et aux États-Unis, la façon de traiter du problème des conflits d'intérêts est quelque peu différente. Au Parlement britannique, tout comme au Congrès des États-Unis, un membre peut avoir des intérêts commerciaux autres que son travail. Les membres du Cabinet britannique doivent se conformer strictement à la ligne de conduite établie dans une directive officielle de Sir Winston Churchill en 1951, à l'effet que les membres du Cabinet doivent se décharger de tout titre de directeur dans une société et se débarrasser de toutes les actions d'une société qui traite avec le gouvernement; un membre du Cabinet doit informer ses collègues de tous ses intérêts financiers, y inclus les propriétés immobilières, et refuser de prendre part aux délibérations du gouvernement qui peuvent toucher sa propriété; il lui est aussi défendu de façon explicite de faire des investissements spéculatifs au sujet desquels il pourrait avoir des renseignements confidentiels en tant que membre du gouvernement.

La Fonction publique britannique est régie par un code qui a trait aux affaires du gouvernement, et qui établit

position where his duty and his private interests conflict and he must not make use of his official position to further those interests.

(c) Though the State is in general not concerned with its servants' private activities, they must not be such as might bring discredit on the Service—for example, heavy gambling and speculation are to be avoided, particularly in departments which have access to information which could be turned to private gain.

(d) The high standard which the service sets itself goes beyond the normal standards of personal honesty and integrity—the civil servant must not only be honest in fact, but also he must not lay himself open to suspicion of dishonesty.

(e) Civil servants who advise Ministers and carry out Ministers' policies. . . . should not normally take an active part in any matter which is, or could be, one of public and political controversy.

In respect to outside employment, the Code establishes the following principles:

(a) No officer may at any time engage in any activity which would in any way tend to impair his usefulness as a public servant.

(b) No officer may engage in any occupation or undertaking which might in any way conflict with the interests of his department or be inconsistent with his position as a public servant.

The Code also lays down some more detailed instructions concerning the handling of government contracts.

Controls in the United States

In the United States, ethical conduct of Executive Branch personnel is governed by the President's Executive Order No. 11222 of May, 1965. The Order prohibits employees accepting anything of monetary value from any person or organization which

(a) has, or is seeking to obtain, contractual, or other business, or financial relationships with his agency;

(b) conducts operations or activities which are regulated by his agency; or

(c) has interests which may be substantially affected by the performance or non-performance of his official duty.

Employees are instructed to avoid "any action which might result in, or create the appearance of

(1) using public office for private gain;

(2) giving preferential treatment to any organization or person;

(3) impeding government efficiency or economy;

(4) losing complete independence or impartiality of action;

(5) making a government decision outside official channels; or

(6) affecting adversely the confidence of the public in the integrity of the government."

It also provides that "an employee shall not engage in any outside employment . . . which might result in a conflict, or an apparent conflict, between the private interests of the employee and his official government duties and responsibilities."

les principes généraux qui suivent et que les ministères sont priés d'incorporer dans des règles et directives à l'endroit de leur personnel:

a) Le premier devoir d'un employé de l'État est d'être loyal sans réserve à l'endroit de l'État à toutes occasions où ce dernier peut demander ses services.

b) Le devoir d'un employé de l'État doit primer ses intérêts particuliers, et il doit éviter toute situation où son devoir et ses intérêts privés entrent en conflit; il ne doit pas utiliser son poste officiel pour augmenter ses intérêts personnels.

c) Bien que l'État ne s'intéresse pas en général aux activités privées de ses employés, ces activités ne doivent tout de même pas être au détriment de l'État; par exemple, les fonctionnaires ne doivent pas s'adonner outre mesure au jeu ou à la spéculation, en particulier dans les ministères qui ont accès à des renseignements qui pourraient favoriser les biens personnels.

d) La norme élevée que l'État établit pour ses employés ira plus loin que les normes ordinaires d'honnêteté et d'intégrité personnelle; le fonctionnaire ne doit pas seulement être honnête, il doit aussi éviter qu'on le soupçonne de malhonnêteté.

e) Les fonctionnaires qui agissent comme conseiller de ministres ou qui appliquent la politique des ministres . . . ne devraient normalement pas prendre une part active dans une affaire qui peut susciter, ou est certaine de susciter, une controverse publique ou politique.

En ce qui a trait à l'emploi extérieur du service, le code établit les principes suivants:

a) Aucun fonctionnaire n'est autorisé, en aucun temps, à prendre part à des activités qui pourraient, d'une façon quelconque, nuire à son utilité en tant qu'employé de l'État.

b) Aucun fonctionnaire n'est autorisé à prendre part à une activité ou une entreprise qui pourrait entrer en conflit avec les intérêts de son ministère ou être inconciliable avec son poste de fonctionnaire.

Le code établit aussi des directives plus détaillées en ce qui a trait aux contrats de l'État.

Réglementations aux États-Unis

Aux États-Unis, l'éthique du personnel de l'exécutif est régie par l'ordonnance n° 11222 du président, rendue en mai 1965. Cette ordonnance défend aux employés d'accepter une rétribution en espèce d'une personne ou d'un organisme:

a) qui a, ou cherche à obtenir, des rapports contractuels, financiers, ou autre avec l'agence de l'employé;

b) qui est engagé dans des opérations ou des activités qui sont réglementées par l'agence de l'employé; ou

c) qui a des intérêts sur lesquels l'accomplissement ou le non-accomplissement du devoir officiel de l'employé pourrait influer de façon importante.

On demande aux employés d'éviter toute action qui pourrait entraîner, ou donner l'impression qu'elle entraîne

(1) L'utilisation d'un emploi de l'État pour des gains personnels;

Employees are forbidden to "have direct or indirect financial interests that conflict substantially, or appear to conflict substantially, with their responsibilities and duties as federal employees" or "engage in, directly or indirectly, financial transactions as a result of, or primarily relying upon, information obtained through their employment". Another section forbids employees to "make use of, or permit others to make use of, for the purpose of furthering a private interest, official information not made available to the general public".

The Executive Order also lays down standards of conduct for consultants, advisers and other temporary government employees. All Presidential appointees and other officers determined by the Civil Service Commission are required to report to the Commission all their financial interests and property holdings except their personal residences, including all interests of members of their immediate household, and to report changes in their interests on a quarterly basis.

The Civil Service is directed to issue appropriate regulations implementing the order and to review agency regulations for conformance with the order.

- (2) Un traitement de faveur à l'endroit d'un organisme ou d'une personne;
- (3) Une réduction de l'efficacité et ou de la marche économique du gouvernement;
- (4) La perte de l'indépendance complète ou de l'impartialité du gouvernement;
- (5) La prise d'une décision gouvernementale autrement que par la filière administrative; ou
- (6) La discréditation du gouvernement aux yeux du public.»

Elle prescrit aussi «qu'un employé ne doit pas occuper de poste à l'extérieur du gouvernement... si ce poste peut susciter un conflit, ou un conflit apparent, entre les intérêts privés de l'employé et ses fonctions et responsabilités officielles au sein du gouvernement.»

Il est défendu aux employés «d'avoir des intérêts financiers directs ou indirects qui entrent, ou semblent entrer, de façon appréciable en conflit avec leurs responsabilités et fonctions en tant que fonctionnaires fédéraux, ou «de faire directement ou indirectement, des transactions financières par suite de renseignements obtenus grâce à leur emploi, ou en se fondant principalement sur de tels renseignements». Un autre article défend aux employés «d'utiliser, ou de permettre à d'autres d'utiliser, dans le but de favoriser leurs intérêts particuliers, des renseignements officiels qui ne sont pas mis à la disposition du grand public».

L'ordonnance du président établit aussi des normes de conduite pour les experts-conseils, les conseillers et les autres employés occasionnels du gouvernement. Tous les employés nommés par le président et les autres agences choisies par la Commission de la Fonction publique doivent déclarer à la Commission tous leurs intérêts financiers et leurs propriétés, à l'exclusion de leur résidence particulière, mais y compris tous les intérêts des membres de leur famille immédiate, et ils doivent signaler les changements de leurs intérêts sur une base trimestrielle.

La Fonction publique est chargée d'établir les règlements appropriés pour la mise en vigueur de cette ordonnance et d'étudier les règlements des organismes afin de s'assurer qu'ils sont conformes à l'ordonnance.

APPENDIX "F"

British Prime Minister's Code of Ethics for Members of the Government, 1952

1. It is a principle of public life that Ministers must so order their affairs that no conflict arises, or appears to arise, between their private interests and their public duties.

2. Such a conflict may arise if a Minister takes an active part in any undertaking which may have contractual or other relations with a government department, more particularly with his own department. It may arise, not only if the Minister has a financial interest in such an undertaking, but also if he is actively associated with any body, even of a philanthropic character, which might have negotiations or other dealings with the government or be involved in disputes with it. Furthermore, Ministers should be free to give full attention to their social duties, and they should not engage in other activities

APPENDICE «F»

Code d'éthique du premier ministre de la Grande-Bretagne à l'intention des membres du gouvernement 1952.

1. C'est un principe de la vie publique, que les ministres doivent agencer leurs affaires de façon à ce qu'il n'en résulte ou semble n'en résulter aucun conflit entre leurs intérêts particuliers et les charges de l'État.

2. Un conflit de ce genre surgirait si un ministre participait activement à une entreprise qui, de façon contractuelle ou autrement, serait liée à un ministère, plus particulièrement le sien. Il en serait ainsi, non seulement si le ministre trouvait un intérêt financier dans une telle entreprise, mais aussi s'il était activement lié à un organisme, même de nature philanthropique, qui pourrait entretenir des négociations ou autres transactions avec le gouvernement ou être autrement engagé dans des discussions avec ce gouvernement. En outre, les ministres devraient pouvoir, à loisir, se donner à leurs charges officielles et ne devraient pas s'adonner à une autre acti-

which might be thought to distract their attention from those duties.

3. Each Minister must decide for himself how these principles apply to him. Over much of the field, as is shown below, there are established precedents; but in any case of doubt the Prime Minister of the day must be the final judge, and Ministers should submit any such case to him for his direction.

4. Where it is proper for a Minister to retain any private interest, it is the rule that he should declare that interest to his colleagues if they have to discuss public business in any way affecting it, and that he should entirely detach himself from the consideration of that business.

5. Ministers include all members of the government except unpaid assistant Government Whips.

Directorships

6. Ministers must on assuming office resign any directorships which they may hold, whether in public or in private companies and whether the directorship carries remuneration or is honorary. The only exception to this rule is that directorships in private companies established for the maintenance of private family estates, and only incidentally concerned in trading, may be retained subject to this reservation—that if at any time the Minister feels that conflict is likely to arise between this private interest and his public duty, he should even in those cases divest himself of his directorship. Directorships or offices held in connection with philanthropic undertakings should also be resigned if there is any risk of conflict arising between the interests of the undertakings and the government.

Shareholdings

7. Ministers cannot be expected, on assuming office, to dispose of all their investments. But, if a Minister holds a controlling interest in any company considerations arise which are not unlike those governing the holding of directorships and, if there is any danger of a conflict of interest, the right course is for the Minister to divest himself of his controlling interest in the company. There may also be exceptional cases where, even though no controlling interest is involved, the actual holding of particular shares in concerns closely associated with a Minister's own department may create the danger of a conflict of interest. Where a Minister considers this to be the case, he should divest himself of the holding.

8. Ministers should scrupulously avoid speculative investments in securities about which they have, or may be thought to have, early or confidential information likely to affect the price of those securities.

vité que l'on estimerait devoir les soustraire à ladite activité.

3. Il revient à chaque ministre de déterminer comment ces principes s'appliquent dans son cas. Comme on le démontre plus loin, des précédents sont établis dans la majeure partie de ce domaine; toutefois, en cas de doute, c'est le premier ministre en fonction qui en décidera et c'est à lui que les ministres doivent soumettre les cas divers pour obtenir ses directives.

4. S'il est à propos pour un ministre de maintenir un intérêt privé, il est de règle qu'il déclare ledit intérêt à ses collègues s'ils ont à discuter des affaires publiques d'une façon qui se rattache auxdits intérêts et qu'il se détache tout à fait des considérations liées à cette affaire.

5. Par ministres, on comprend tous les députés du Gouvernement, sauf les adjoints des whips du Gouvernement qui ne sont pas rémunérés.

Fonctions de directeurs

6. Les ministres doivent, lorsqu'ils assument leur fonction, renoncer à tout directorat qu'ils pourraient assumer, que ce soit dans des sociétés publiques ou privées ou qu'il s'agisse d'une fonction rémunérée ou honoraire. La seule exception à cette règle se trouve dans les directorats de sociétés privées établies en vue du maintien des successions de familles privées, qui ne touchent incidemment que le commerce, et qui font l'objet de cette réserve—à savoir que, si en aucun temps le ministre estime qu'il pourrait survenir un conflit entre cet intérêt privé et les charges publiques, il pourrait même dans ce cas renoncer à son directorat. Les directorats ou les fonctions rattachées à des entreprises philanthropiques doivent également faire l'objet d'une démission s'il existe quelque risque de conflit entre les intérêts de l'entreprise et ceux du Gouvernement.

Détention d'actions

7. On ne saurait attendre des ministres, parce qu'ils assument leurs charges, qu'ils se libèrent de tout leurs placements. Toutefois, si un ministre détient les actions majoritaires dans une société, il en résulte des considérations qui sont apparentées à celles qui régissent les fonctions de directeur et, s'il existe un risque de conflit d'intérêt, le ministre doit abandonner ses intérêts majoritaires dans ladite société. Il peut aussi se produire des cas exceptionnels ou, même s'il n'est pas question d'intérêt majoritaire, le fait de détenir certaines actions qui se trouvent liées au ministère d'un ministre en particulier peut susciter un danger de conflit d'intérêt. Si le ministre estime que telle est le cas, il doit abandonner ses intérêts majoritaires.

8. Les ministres doivent éviter scrupuleusement les placements dits de spéculation, au sujet desquels ils ont, ou qu'on pourrait croire qu'ils ont, obtenus des renseignements confidentiels ou en primeur propres à influencer le prix de ces actions.

APPENDIX "G"

British Civil Service Code on Establishment Matters (ESTACODE)

1. The first duty of a civil servant is to give his undivided allegiance to the State at all times and on all occasions when the State has a claim on his services.

APPENDICE «G»

Code de la fonction publique de Grande-Bretagne sur les questions du personnel (ESTACODE)

1. Le fonctionnaire a pour premier devoir d'accorder d'emblée son allégeance à l'état en tout temps et toute occasion opportune.

2. A civil servant must not subordinate his duty to his private interest, neither is he to put himself in a position where his duty and his private interests conflict and he must not make use of his official position to further those interests.

3. Though the State is in general not concerned with its servants' private activities, they must not be such as might bring discredit on the Service—for example, heavy gambling and speculation are to be avoided, particularly in departments which have access to information which could be turned to private gain.

4. The high standard which the Service sets itself goes beyond the normal standards of personal honesty and integrity—the civil servant must not only be honest in fact, but he must not lay himself open to suspicion of dishonesty.

5. Civil servants who advise Ministers and carry out Minister's policies... should not normally take an active part in any matter which is, or could be, one of public and political controversy.

In respect to outside employment, the Code establishes the following principles:

1. No officer may at any time engage in any activity which would in any way tend to impair his usefulness as a public servant.

2. No officer may engage in any occupation or undertaking which might in any way conflict with the interests of his department or be inconsistent with his position as a public servant.

The Code also lays down some more detailed instructions concerning the handling of government contracts.

2. Le fonctionnaire ne doit pas subordonner ses fonctions à son intérêt privé; il ne doit pas non plus se placer dans une situation où ses fonctions entrent en conflit avec son intérêt particulier et il ne doit pas utiliser ses fonctions officielles en vue de promouvoir ses propres intérêts.

3. Même si, de façon générale, l'état ne se préoccupe pas de la vie privée de ses fonctionnaires, elle ne doit pas se prêter à un discrédit qui rejaillirait sur la fonction—par exemple, le jeu excessif et la spéculation doivent être évités, tout particulièrement dans les ministères qui reçoivent des renseignements propres à tourner à l'avantage particulier des fonctionnaires.

4. Les normes élevées que la fonction établit surpassent les normes d'honnêteté et d'intégrité individuelle—le fonctionnaire ne doit pas être honnête de fait seulement mais il doit en outre ne pas prêter à soupçon de malhonnêteté.

5. Les fonctionnaires qui conseillent les ministres et qui réalisent les politiques qu'ils ont arrêtées ne doivent pas normalement prendre une part active à toute question qui est, ou pourrait devenir, le sujet d'une controverse publique ou politique.

À l'égard de l'emploi extérieur, le code établit les principes suivants:

1. Aucun fonctionnaire ne peut s'adonner à quelque activité que ce soit qui pourrait de quelque façon gêner son rendement de fonctionnaire.

2. Aucun fonctionnaire ne saurait s'adonner à quelque activité ou entreprise qui, de quelque façon que ce soit, pourrait entrer en conflit avec les intérêts de son ministère ou aller à l'encontre de son poste de fonctionnaire.

Le code renferme aussi des instructions plus détaillées au sujet du traitement des contrats du gouvernement.

APPENDIX "H"

British Institute of Public Relations "Code of Professional Conduct"

1. A member shall conduct his professional activities with respect for the public interest.

2. A member shall at all times deal fairly and honestly with his client or employers past and present, with his fellow members and with the general public.

3. A member shall not intentionally disseminate false or misleading information, and shall use proper care to avoid doing so. He has a positive duty to maintain truth, accuracy and good taste.

4. A member shall not engage in any practice which tends to corrupt the integrity of channels of public communication.

5. A member shall not create or make use of any organization purporting to serve some announced cause but actually promoting a special or private interest of a member of his client or his employer which is not apparent.

6. A member shall safeguard the confidences of both present and former clients or employers. He shall not disclose except upon the order of a court of competent jurisdiction any confidential information which he may have obtained in his official capacity without securing and making known the consent of the said client or employer.

APPENDICE «H»

Institut des relations extérieures de la Grande-Bretagne «Code d'éthique professionnelle»

1. Le membre se comportera, du point de vue professionnel, en vue du bien commun.

2. Il traitera honnêtement et avec équité son client ou ses employeurs passés ou présents, ses collègues et le public en général.

3. Il ne répondra jamais sciemment de renseignements faux ou erronés et prendra les mesures propres à éviter que cela ne se produise. C'est pour lui un devoir que de maintenir la vérité, la précision et le bon goût.

4. Le membre ne souscrira à aucune pratique qui tende à discréditer la fiabilité des moyens d'information du public.

5. Le membre n'établira pas ou n'utilisera pas un organisme qui souscrit à une cause promulguée mais qui, de fait, vise à servir des intérêts spéciaux ou privés des membres ou de son client ou de son employeur, qui ne sont pas manifestes.

6. Un membre gardera le secret à l'égard des clients antérieurs et actuels ou des employeurs. Il ne divulguera jamais, sauf si un tribunal d'une compétence reconnue le lui ordonne, tout renseignement confidentiel qu'il aurait pu obtenir en vertu de sa compétence officielle sans, au préalable, avoir obtenu et divulgué le consentement dudit client ou dudit employeur.

7. A member shall not represent conflicting or competing interests without the express consent of those concerned given after full disclosure of the facts.

8. A member in performing services for a client or employer shall not accept fees, commissions or any other valuable consideration in connection with those services from any one other than his client or employer unless such practice is acceptable to the client or employer.

9. A member shall not cause or allow to be done anything for the purpose of touting or advertising calculated to attract business unfairly.

10. A member shall not propose to a prospective client or employer that his fee or other compensation be contingent on the achievement of certain results; nor shall he enter into any fee agreement to the same effect.

11. A member shall not intentionally injure the professional reputation or practice of another member, but if such a member has evidence that another member has been guilty of unethical, illegal or unfair practices it shall be his duty to inform the Institute in accordance with the Memorandum and Articles.

12. A member shall not engage in or be connected with any occupation or business which, in the opinion of the Council, is not consistent with membership of the Institute.

13. A member shall not seek to supplant another member with his employer or client, nor shall he encroach upon the professional employment of another member unless both parties are assured that there is no conflict of interest involved, and are kept advised of the negotiations.

14. A member shall co-operate with fellow members in upholding and enforcing this Code.

7. Un membre ne se constituera pas le représentant d'intérêts concurrents ou qui engendrent un conflit sans le consentement express des intéressés, qui lui sera manifesté après avoir révélé les faits.

8. Dans l'accomplissement de ses fonctions, à l'égard d'un client ou d'un employeur, un membre n'acceptera pas d'honoraires, de commissions ou d'autres compensations de quelque nature que ce soit en rapport avec ces services provenant de personnes autres que son client ou son employeur, à moins que cette pratique ne convienne à son client ou à son employeur.

9. Un membre ne saurait déclencher ou tolérer que survienne quelque mesure publicitaire que ce soit à l'effet de s'attirer de façon non loyale des affaires.

10. Un membre ne proposera pas à un client éventuel ou à un employeur que ses honoraires ou autres formes de compensation soient liées à l'accomplissement de certains résultats; il ne souscrira pas non plus à quelque accord que ce soit en vu d'une rémunération en ce sens.

11. Jamais un membre ne lésa volontairement un autre membre dans sa réputation ou sa compétence, mais si le dit membre a la preuve qu'un autre membre s'est adonné à des pratiques qui ne sont pas conformes à l'éthique, qui sont illégales ou injustes; il devra alors le signaler à l'Institut, conformément au memorandum et aux articles.

12. Un membre ne participera pas ou ne sera pas lié à toutes fonctions ou à toutes affaires qui, de l'avis du Conseil, ne sont pas conciliables avec son affiliation à l'Institut.

13. Nul membre ne cherchera à supplanter un autre membre auprès de son employeur ou de son client, ou ne cherchera à épiéter sur le travail professionnel d'un autre membre à moins que les deux parties ne conviennent qu'il n'existe pas de conflit dans les intérêts en jeu et son tenus au courant des négociations.

14. Le membre collaborera avec ses collègues pour appliquer le présent code.

APPENDIX "T"

U.S. Code of Ethics for Government Service, 1958 (H. Con. Res. 175)

1. Put loyalty to the highest moral principles and to country above loyalty to persons, party, or government department.

2. Uphold the Constitution, laws and legal regulations of the United States and of all governments therein, and never be a party to their evasion.

3. Give a full day's labor for a full day's pay; giving to the performance of his duties his earnest effort and best thought.

4. Seek to find and employ more efficient and economical ways of getting tasks accomplished.

5. Never discriminate unfairly by the dispensing of special favors or privileges to anyone, whether for remuneration or not; and never accept, for himself or his family, favors or benefits under circumstances which might be construed by reasonable persons as influencing the performance of his governmental duties.

APPENDICE «I»

Code d'éthique des États-Unis à l'intention de la fonction publique, 1958

(H. Con Res. 175)

1. Placez la fidélité aux principes moraux les plus élevés et au pays au-dessus de la loyauté envers les personnes, le parti, ou le ministère du gouvernement.

2. Souscrire à la Constitution, aux lois et aux règlements légaux des États Unis et de toutes ses juridictions et ne jamais participer à une action visant à les contourner.

3. En retour des honoraires d'une journée, fournir une journée de travail; s'efforcer à tout point de vue d'assumer ses charges.

4. Cherchez à réaliser de façon plus économique et plus efficace la tâche donnée.

5. Ne jamais exercer de discrimination injuste en traitant de façon particulière qui que ce soit, qu'il s'agisse ou non de rémunération; ne jamais accepter, que ce soit pour soi-même ou sa famille, des faveurs ou avantages en vertu des circonstances qui pourraient être invoquées par

6. Make no private promises of any kind binding upon the duties of office, since a government employee has no private word which can be binding on public duty.

7. Engage in no business with the government, either directly or indirectly, which is inconsistent with the conscientious performance of his governmental duties.

8. Never use any information coming to him confidentially in the performance of his governmental duties as a means of making private profit.

9. Expose corruption wherever discovered.

10. Uphold these principles, ever conscious that public office is a public trust.

des personnes raisonnables comme exerçant une influence sur l'accomplissement de ses charges gouvernementales.

6. Ne jamais faire de promesses individuelles de quelque nature que ce soit qui lient les charges du poste, vu qu'un fonctionnaire ne pourrait donner sa parole sur une question qui lierait ses fonctions publiques.

7. Ne jamais s'engager dans une affaire auprès du gouvernement, directement ou indirectement, qui ne soit conforme à l'accomplissement consciencieux de ses charges gouvernementales.

8. Ne jamais utiliser un renseignement qui lui est parvenu par voix confidentielle dans l'accomplissement de ses charges gouvernementales pour en tirer un profit individuel.

9. Dénoncer la corruption où il la trouve.

10. Souscrire à ces principes, se souvenant toujours que le fonctionnarisme est une délégation publique.

APPENDIX "J"

New York City Code of Ethics

1. No politician or civic employee may have a financial or private interest, direct or indirect, conflicting with the proper discharge of his official duties.

2. Nor may they represent private interests before a municipal agency, particularly one they work for. (Exceptions are made for politicians helping out a constituent without compensation.)

3. Neither politician nor employee may appear in litigation in which the city is engaged.

4. A councilman must disclose the extent and nature of any financial interest he might have in proposed legislation.

5. The same applies to any official called on for advice on matters where he has a personal interest.

6. Neither councilman nor employee may take a gift of value—a thing, service, loan, promise, or even a Christmas bottle of liquor, from anyone he knows is having business dealings with the city.

7. No councilman or employee may disclose any confidential information picked up on the job, nor use it to advance his own financial private interests, or those of his friends.

8. No councilman or employee may invest in any type of transaction which creates a conflict with his official duties.

9. Similarly, they may not take any job or render any services incompatible with proper discharge of their duties.

10. And finally a city employee or official is prohibited from discussing future employment with a private concern that has business before his agency. Politicians and employees may not appear before public agencies—as counsel or in any other capacity—for two years after they leave office, on matters they handled or know about when they were in the public service.

APPENDICE «J»

Code d'éthique de la ville de New York

1. Aucun homme politique ou fonctionnaire ne doit avoir d'intérêt financier ou privé, direct ou indirect, qui puisse entrer en conflit avec l'accomplissement satisfaisant de ses fonctions officielles.

2. Les hommes politiques ou les fonctionnaires ne peuvent représenter des intérêts privés devant un organisme municipal, en particulier s'ils travaillent pour cet organisme (ceci ne s'applique pas à un homme politique qui aide un de ces électeurs sans rémunération.)

3. Un homme politique ou un employé ne peut prendre part à un litige lorsque la ville est en cause.

4. Un membre du conseil doit dévoiler jusqu'à quel point et de quelle façon il a un intérêt financier dans les projets de loi.

5. Ce qui précède s'applique aussi à un haut fonctionnaire qui est appelé à donner des conseils sur des questions dans lesquelles il a un intérêt particulier.

6. Un membre du conseil ou un employé ne peut accepter un présent qui a une valeur quelconque (chose, service, prêt, promesse, ou même une bouteille de boisson à l'occasion de la Noël) d'une personne qui, à sa connaissance, a des rapports d'affaires avec la ville.

7. Aucun membre du Conseil ou employé ne peut dévoiler de renseignements confidentiels qu'il a obtenus à son travail, ni utiliser de tels renseignements pour l'avancement de ses propres intérêts financiers, ou de ceux de ses amis.

8. Aucun membre du Conseil ou employé ne peut s'engager dans un type de transaction qui entre en conflit avec ses fonctions officielles.

9. De même, ils ne peuvent accepter un emploi ou rendre de services qui pourraient nuire à l'accomplissement satisfaisant de leur fonction.

10. Enfin, il est défendu à un employé ou à un haut fonctionnaire de la ville de s'entretenir au sujet d'un emploi futur avec une entreprise privée qui transige avec son agence. Les hommes politiques et les employés ne peuvent comparaître devant des organismes publiques (comme conseiller ou à tout autre titre) jusqu'à ce que

deux ans se soient écoulés après la cessation de leur emploi, sur des questions dont ils ont traité ou dont ils avaient eu vent lorsqu'ils étaient employés par la ville.

APPENDIX "K"

Possible Yukon Code

The following items drawn from existing codes, although by no means a complete list, and already covered to some extent by the Elections Ordinance, might be useful as a guide for Members of the Executive Committee. If adopted Committee Members would be expected not to:

1. Buy property or an interest therein for business purposes from the Territorial Government even though he himself does not set the price;
2. Sell his own property to the Territorial Government or any of its agencies;
3. Administer or use the property of the Territorial Government or any of its agencies in such a way as to derive any profit or advantage for himself, his family, friends or associates;
4. Use information privy to the Administration in such a way as to make a profit for himself or his family, friends or associates;
5. Accept financial gifts or other inducements which could influence his judgment on any matter relating to his public responsibilities; and
6. Appear before a board, agency or committee of the Council of the Territorial Government on his own behalf or on the behalf of a member of the public; except were agreed upon by the Executive Committee.

The restriction on the use of information acquired as a result of membership on the Executive Committee should continue for a period after membership on the Committee ceases. A period of two years should be sufficient, but there may be cases where a longer period should apply.

APPENDICE «K»

Code possible pour le Yukon

Les points suivants, qui sont tirés des codes actuels, bien que la liste n'en soit pas exhaustive, et qui sont déjà couverts jusqu'à un certain point par les règlements électoraux, pourraient-être utile aux membres du Comité exécutif. S'ils sont adoptés, il sera interdit à tout membre du Comité:

1. D'acheter des biens ou d'investir dans des biens appartenant au gouvernement du territoire à des fins lucratives même s'il n'en fixe pas le prix lui-même;
2. De vendre ses propres biens au gouvernement territorial ou à l'une de ses agences;
3. De gérer ou d'utiliser les biens appartenant au gouvernement territorial ou à l'une de ses agences à des fins lucratives dont lui, sa famille, ses amis, ou ses associés bénéficieraient;
4. De se servir d'une information qui ne doit pas sortir du cadre de l'administration à des fins lucratives dont lui, sa famille, ses amis, ou ses associés, bénéficieraient;
5. D'accepter des dons en argent ou tout autre encouragement qui pourrait influencer son jugement, surtout ce qui se rapporte à ses responsabilités publiques; et
6. De comparaître devant une commission, un organisme ou un comité du Conseil du gouvernement territorial en son propre nom ou au nom de quelqu'autre personne, sauf avec l'accord du Comité exécutif.

La restriction posée à l'utilisation de l'information acquise par un membre du Comité exécutif doit se prolonger au-delà de son mandat. Il semble qu'une période de deux ans soit suffisante mais il peut y avoir des cas où il est nécessaire de conserver le secret pendant une période plus longue.

APPENDIX "S"

**YUKON TERRITORY
COMPARATIVE STATEMENT OF EXPENDITURES
AND REVENUES AS A TERRITORY AND AS A PROVINCE
FOR THE FISCAL YEARS 1969-70 AND 1970-71**

	Actual 1969-70	Estimated 1970-71
EXPENDITURES		
Expenditures as a Territory (1) (2)		
Operation and Maintenance.....	\$ 13,602,323	\$ 14,956,254
Loan Amortization.....	1,647,044	2,289,694
Total—O. & M. and Amortization.....	15,249,367	17,245,948
Capital—Projects and Loans.....	9,368,243	9,033,903
Total—Expenditures as a Territory.....	\$ 24,617,610	\$ 26,279,851
Additional Expenditures as a Province		
Operation and Maintenance		
Administration of Justice (3).....	199,415	320,000
R.C.M.P. Police (4).....	968,142	1,182,514
Provincial Elections (5).....	—	34,549
Hospital Insurance (6).....	553,987	471,987
Natural Resources—(7)		
Roads and Bridges.....	116,615	142,021
Alaska Highway (12)		
Forestry.....	2,051,644	1,596,158
Mining (11).....	1,010,847	1,142,850
Lands, Oil & Gas, Water, Development		
Analysis.....	352,191	662,735
Regional and Headquarters Staff.....	209,854	337,945
Energy, Mines & Resources (Field work, etc.).....	176,678	103,985
Additional Costs of Administration (est.).....	1,000,000	1,000,000
Total—Operation and Maintenance.....	6,639,373	6,994,744
CAPITAL		
Natural Resources—(7)		
Roads and Bridges.....	2,682,206	3,316,500
Lands, Oil and Gas, Water.....	25,785	169,300
Forestry.....	118,852	159,500
Mining.....	54,260	41,080
Regional Administration.....	1,227	—
Total—Capital.....	2,882,330	3,686,380
Total—Additional Expenditures as a Province.....	9,521,703	10,681,124
Total—Expenditures as a Province.....	34,139,313	36,960,975

SOURCES AND NOTES

- (1) Govt. of Yukon—Statement of Allotments 1969-70.
- (2) Govt. of Yukon—Estimates 1970-71 (Including Supplementary No. 1).
- (3) Department of Justice.
- (4) R.C.M.P. Police.
- (5) Chief Electoral Officer.
- (6) Additional Share of Cost in Whitehorse General Hospital (100% increase).
- (7) Northern Economic Development Branch.
- (8) Federal—Provincial Tax Sharing Arrangement Act, 1956.
- (9) Federal—Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967 (Estimated Population 17,000).
- (10) Govt. of Yukon for 1969-70; Territorial Relations Branch for (1970-71).
- (11) Includes Grants \$600,577 (1969-70) and \$633,500 (1970-71).
- (12) As a province the Yukon might be financially responsible for the Alaska Highway in which case the added O & M costs would be:

1969-70—\$3,357,000; 1970-71—\$3,416,000

APPENDICE «S»

**TERRITOIRE DU YUKON
ÉTAT COMPARATIF DES DÉPENSES ET DES REVENUS
EN TANT QUE TERRITOIRE ET PROVINCE POUR
LES ANNÉES FINANCIÈRES 1969-1970 ET 1970-1971**

	Dépenses réelles 1969-1970	Dépenses prevues 1970-1971
DÉPENSES		
Dépenses en tant que territoire (1) (2)		
Exploitation et entretien.....	\$13,602,323	\$14,956,254
Amortissement des prêts.....	1,647,044	2,289,694
Total—E & E et amortissement.....	15,249,367	17,245,948
Projets d'immobilisation et prêts.....	9,368,243	9,033,903
Dépenses totales en tant que territoire.....	\$24,617,610	\$26,279,851
Dépenses supplémentaires en tant que province		
Exploitation et entretien		
Administration de la justice (3).....	199,415	320,000
Gendarmerie royale du Canada (4).....	968,142	1,182,514
Elections provinciales (5).....	—	34,549
Assurance hospitalisation (6).....	553,987	471,987
Ressources naturelles—(7)		
Ponts et chaussées.....	116,615	142,021
Route de l'Alaska (12)		
Exploitation forestière.....	2,051,644	1,596,158
Exploitation minière (11).....	1,010,847	1,142,850
Terres, pétrole & gaz naturel, eau, analyse du développement.....	352,191	662,735
Personnel régional et de l'administration centrale.....	209,854	337,945
Énergie, mines et ressources (travail sur place, etc.).....	176,678	103,985
Coûts supplémentaires de l'administration (est.).....	1,000,000	1,000,000
Exploitation et entretien—total.....	6,639,373	6,994,744
CAPITAL		
Ressources naturelles—(7)		
Ponts et chaussées.....	2,682,206	3,316,500
Terres, pétrole et gaz naturel, eau.....	25,785	169,300
Exploitation forestière.....	118,852	159,500
Exploitation minière.....	54,260	41,080
Administration régionale.....	1,227	—
Capital—total.....	2,882,330	3,686,380
Dépenses supplémentaires en tant que province—total.....	9,521,703	10,681,124
Dépenses en tant que province—total.....	34,139,313	36,960,975

SOURCES ET NOTES

- (1) Gouvernement du Yukon—État des affectations 1969-1970.
- (2) Gouvernement du Yukon—Budget des dépenses 1970-1971 (y compris le Budget supplémentaire No. 1).
- (3) Ministère de la Justice.
- (4) Gendarmerie Royale du Canada.
- (5) Directeur général des élections.
- (6) Part supplémentaire des coûts—hôpital général de Whitehorse (augmentation de 100 p. 100).
- (7) Direction du développement économique du Grand Nord.
- (8) Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage d'impôt (1956).
- (9) Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (population estimative, 17,000).
- (10) Gouvernement du Yukon, 1969-1970; direction des relations territoriales pour 1970-1971.
- (11) Y compris des subventions de \$600,577 (1969-1970) et \$633,500 (1970-1971).
- (12) En tant que province, le Yukon pourrait être financièrement responsable, de la route de l'Alaska, dans ce cas, les coûts supplémentaires d'exploitation et d'entretien seraient:
1969-1970—\$3,357,000; 1970-1971—\$3,416,000

AFFAIRES TERRITORIALES
Le 24 novembre 1970.

TERRITORIAL AFFAIRS
November 24, 1970.

	Actual 1969-70	Estimated 1970-71		Dépenses réelles 1969-1970	Dépenses prévues 1970-1971
REVENUES			REVENUS		
Revenues as a Territory (Including Recoveries) (1) (2)			Revenus en tant que territoire (y compris les recouvrements) (1 et 2)		
Operation and Maintenance.....	\$ 9,131,215	\$ 9,991,248	Exploitation et entretien.....	\$ 9,131,215	\$ 9,991,248
Loan Amortization.....	191,236	373,391	Amortissement des prêts.....	191,236	373,391
Total—O. & M. and Amortization.....	9,322,451	10,364,639	E. & E. et amortissement—total.....	9,322,451	10,364,639
Capital—Project Recoveries.....	3,321,609	2,188,044	Recouvrements—projet d'immobilisation	3,321,609	2,188,044
Total—Revenues as a Territory.....	\$12,644,060	\$12,552,683	Revenus en tant que territoire—Total.....	\$12,644,060	\$12,552,683
Additional (Decreased) Revenues as a Province			Revenus supplémentaires (diminués) en tant que province		
Operation and Maintenance			Exploitation et entretien		
Provincial Share Income Tax (8).....	2,120,170	2,350,498	Quote-part provinciale de l'impôt sur le revenu (8).....	2,120,170	2,350,498
Federal Equalization Payment (9).....	—	—	Péréquation du fédéral (9).....	—	—
Federal Post-Secondary Education Grant (9).....	255,000	255,000	Subvention fédérale à l'enseignement post-secondaire (9).....	255,000	255,000
Federal Contribution Hospital Insurance (6).....	310,786	196,818	Contribution fédérale à l'assurance-hospitalisation (6).....	310,786	196,818
Federal Contribution Hospital Care of Indians (6).....	45,980	52,862	Contribution fédérale aux soins hospitaliers des Indiens (6).....	45,980	52,862
Federal Contribution Indian Child Welfare (10).....	32,000	40,000	Contribution fédérale-bien-être des enfants indiens (10).....	32,000	40,000
Natural Resources—(7)			Ressources naturelles—(7)		
Federal Engineering Services Agreement.....	(1,605,718)	(2,046,169)	Accord fédéral sur le service du génie.....	(1,605,718)	(2,046,169)
Mining.....	475,318	331,000	Exploitation minière.....	475,318	331,000
Oil and Gas, Water.....	55,702	108,000	Pétrole, gaz naturel et eau.....	55,702	108,000
Forestry.....	37,121	78,000	Exploitation forestière.....	37,121	78,000
Lands.....	42,835	100,000	Terres.....	42,835	100,000
Total—Operation and Maintenance.....	1,769,194	1,466,009	Exploitation et entretien—total.....	1,769,194	1,466,009
Capital			Capital		
Natural Resources—(7)			Ressources naturelles—(7)		
Federal Engineering Services Agreement.....	(2,368,250)	(1,792,900)	Accord fédéral sur le service de génie.....	(2,368,250)	(1,792,900)
Lands.....	25,169	50,000	Terres.....	25,169	50,000
Mining.....	14,354	11,000	Exploitation minière.....	14,354	11,000
Federal Grant—Squatter Revival (2)....	—	(15,000)	Subvention fédérale-élimination des squat- ter (2).....	—	(15,000)
Total—Capital.....	(2,328,727)	(1,746,900)	Capital—total.....	(2,328,727)	(1,746,900)
Total—Additional (Decreased) Revenues as a Province.....	(\$ 559,533)	(280,891)	Revenus supplémentaires (diminués) en tant que province.....	(\$ 559,533)	(280,891)
Total—Revenues as a Province.....	\$ 12,084,527	\$12,271,792	Revenus en tant que province—total.....	\$12,084,527	\$12,271,792
Deficit (Surplus)			Déficit (surplus)		
Deficit as a Territory—O. & M.....	4,471,108	4,965,006	Déficit en tant que territoire		
—Amortization.....	1,455,808	1,916,303	—E. & E.....	4,471,108	4,965,006
	5,926,916	6,881,309	—Amortissement.....	1,455,808	1,916,303
—Capital.....	6,046,634	6,845,859	—Capital.....	5,926,916	6,881,309
Total—Deficit as a Territory.....	\$ 11,973,550	\$13,727,168	Déficit en tant que territoire—total.....	\$11,973,550	\$13,727,168
Additional Deficit as a Province			Déficit supplémentaire en tant que province—E. & E.....	4,870,179	5,528,735
—O. & M.....	4,870,179	5,528,735	—Capital.....	5,211,057	5,433,280
—Capital.....	5,211,057	5,433,280	Déficit supplémentaire en tant que province—total.....	10,081,236	10,962,015
Total—Additional Deficit as a Province..	10,081,236	10,962,015	Déficit en tant que province—total.....	22,054,786	24,689,183
Total—Deficit as a Province.....	22,054,786	24,689,183			

Issue No. 19

Monday, December 7, 1970—Toronto, Ontario

**Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.**

Fascicule no 19

Le lundi 7 décembre 1970—Toronto, Ontario

**Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Joint Committee of
the Senate and of
the House of Commons on the*

Constitution of Canada

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial mixte
du Sénat et de
la Chambre des communes sur la*

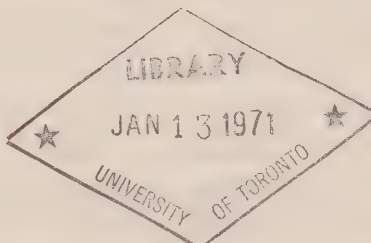
Constitution du Canada

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)



Third Session

Twenty-eighth Parliament, 1970

Troisième session de la

vingt-huitième législature, 1970

SPECIAL JOINT COMMITTEE ON THE
CONSTITUTION OF CANADA

Joint Chairmen: Senator Maurice Lamontagne
Mr. Mark MacGuigan, M.P.

Representing the Senate:

Senators

Cameron	Forsey
Fergusson	Giguère

Representing the House of Commons:

Messrs.

Alexander	Dinsdale
Allmand	Fairweather
Asselin	Gibson
Breau	Gundlock
Brewin	Hogarth

COMITÉ SPÉCIAL MIXTE DE LA
CONSTITUTION DU CANADA

Coprésidents: Sénateur Maurice Lamontagne
M. Mark MacGuigan, député

Représentant le Sénat:

Sénateurs

Haig	Molgat
Langlois	Quart
	Yuzyk—(10).

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Lachance	Prud'homme
Laprise	Rowland
Marceau	Ryan
McNulty	Whelan—(20).
Osler	

(Quorum 17)

Les cogreffiers du Comité

Michael B. Kirby
Patrick J. Savoie

Joint Clerks of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

Messrs. Gundlock and Ryan replaced Messrs.
McQuaid and Nielsen on December 3, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

MM. Gundlock et Ryan remplacent MM. McQuaid et
Nielsen le 3 décembre 1970.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, December 7, 1970.
(23)

[Text]

The Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution of Canada met this day in the Royal York Hotel, Toronto, Ontario, at 2:10 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Ferguson, Haig, Quart and Forsey.—(5).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Lachance, Laprise, MacGuigan, Marceau, Osler, Prud'homme, Ryan and Whelan.—(15).

Also present: From the House of Commons: Mr. Givens.

The Chairman made a short introductory statement and introduced the Members of the Committee to the public.

Mayor William Dennison of Toronto welcomed the Committee to Toronto and spoke briefly on the problems of large Metropolitan areas.

Alderman William Kilbourn and Alderman Karl Jaffary of Toronto spoke briefly and presented a brief on behalf of their statement and responded to questions thereon. (See Appendix "T")

Messrs. A. Tuchel, Thomas Blanchard, Bruce Magmason and Reginald Babooblal were invited by the Joint Chairman to make statements from the floor.

Mr. Albert Campbell, Chairman of Metropolitan Toronto, welcomed the Committee to Toronto and made a brief statement.

Dr. Albert Abel of the Faculty of Law, University of Toronto, presented a brief to the Committee and made comments thereon. (See Appendix "U")

Dr. Abel responded to questions by the Members.

Messrs. Thomas Blanchard, Zoltan Szoboszloi, Art Dean, James Trimble, M. Lutczyk, H. Kilgore, Ted Rotenburg, J. L. Lotchell, J. L. McCormick and Miss Renée de Jong made statements from the floor.

The Chairman thanked Dr. Abel for his presentation.

The Chairman introduced Mr. Ernest Benedict representing the Union of Ontario Indians who presented a brief and responded to questions thereon. Mr. George Bevan commented on the brief.

Alderman Tony O'Donohue of Toronto presented his personal views on the Constitution to the Committee and responded to questions. Mr. Trimble commented from the floor.

23210—11

PROCÈS-VERBAL

Le lundi 7 décembre 1970
(23)

[Traduction]

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada se réunit à 2 h 10 de l'après-midi à l'hôtel Royal York, Toronto, (Ontario). Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{mes} Fergusson et Quart et MM. Cameron, Haig et Forsey.—(5).

Représentant la Chambre des communes: MM. les députés Allmand, Asselin, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Lachance, Laprise, MacGuigan, Marceau, Osler, Prud'homme, Ryan et Whelan.—(15).

Autre député présent: M. Givens.

Le président fait une brève déclaration et présente les membres du Comité au public.

Le maire William Dennison de Toronto souhaite la bienvenue aux membres du Comité et aborde brièvement les problèmes des secteurs importants de la métropole.

Les échevins William Kilbourn et Karl Jaffary de Toronto font une brève déclaration et présentent un mémoire en guise de déclaration; ils répondent ensuite aux questions. (Voir appendice «T»).

Le coprésident invite MM. A. Tuchel, Thomas Blanchard, Bruce Magmason et Reginald Babooblal à faire des déclarations.

M. Albert Campbell, président du Toronto Metropolitan, souhaite la bienvenue à Toronto aux membres du Comité et fait une brève déclaration.

M. Albert Abel de la faculté de Droit, Université de Toronto, présente un mémoire au Comité et ajoute ses commentaires. (Voir appendice «U»).

M. Abel répond aux questions des membres du Comité.

MM. Thomas Blanchard, Zoltan Szoboszloi, Art Dean, James Trimble, M. Lutczyk, H. Kilgore, Ted Rotenburg, J. L. Lotchell, J. L. McCormick et M^{lle} Renée De Jong font des déclarations.

Le président remercie M. Abel.

Le président présente M. Ernest Benedict, représentant l'Union des Indiens de l'Ontario, qui présente un mémoire et répond ensuite aux questions. M. George Bevan commente le mémoire.

L'échevin Tony O'Donohue de Toronto donne son point de vue sur la Constitution aux membres du Comité et répond aux questions. M. Trimble ajoute ses commentaires.

Mr. Royden Brigham presented his views to the Committee and responded to questions.

Messrs. Heinz Doern, Steve Haydu and Lawrence Fenwick commented from the floor.

At 6:20 p.m. the Committee adjourned until 7:30 p.m., this date.

EVENING MEETING (24)

The Committee resumed at 7:45 p.m. The Joint Chairman, Mr. MacGuigan, presided.

Members present:

Representing the Senate: Senators Cameron, Ferguson, Forsey, Haig and Quart.—(5).

Representing the House of Commons: Messrs. Allmand, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Gundlock, Lachance, Laprise, MacGuigan, Marceau, Osler, Prud'homme, Rowland, Ryan and Whelan.—(16).

Also present: From the House of Commons: Mr. Givens.

The Chairman introduced Mr. Stephen Lewis and Mr. James Renwick of the Ontario New Democratic Party. Mr. Renwick presented a brief on behalf of the Ontario Caucus of the New Democratic Party of Ontario and responded to questions thereon.

Messrs. Thomas Blanchard, Joe Caplan, Roberts Freimuts and Edward Ryan were questioned from the floor.

Mrs. Claire McLaughlin of the Toronto and District Liberal Association and Dr. Stephen Clarkson, Professor of Political Science, University of Toronto, each presented a brief and responded to questions thereon.

Messrs. Brian Thomson, Heinz Koern, Roger Rickwood, Thomas Blanchard, Edward Long, Chaitanya Kalevar and Robert Freimuts, commented from the floor.

A brief on behalf of Ukrainian Canadian University Students Union was presented in English and Ukrainian by Andrew Bandera, Narusia Kuduirsysdyn and Gerry Fedchun.

A brief on behalf of the Ukrainian Canadian Committee (Toronto) was read by Bohdan Zaroswky.

Both groups responded to question of members and to questions from the floor by Messrs. Edward Long, John Gilbert, N. A. Chimen, James Sundstrum, Leo Adler, Y. R. Botiuk, William Balan, Henry Flis and Michael Kacaba.

Mr. Derek Hayes read a brief on behalf of the Confederation of Resident and Ratepayers Association of Toronto, Mr. Stuart Coles of Toronto made a brief statement from the floor followed by Mr. Koern.

The Committee agreed informally in view of the large number of interested parties, that the Committee should return to Toronto in the New Year for additional hearings.

M. Royden Brigham présente son point de vue aux membres du Comité et répond aux questions.

MM. Heinz Doern, Steve Haydu et Lawrence Fenwick ajoutent leurs commentaires.

A 6 h 20 du soir, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 7 h 30 du soir.

SÉANCE DU SOIR (24)

Le Comité reprend ses travaux à 7 h 45 du soir. Le coprésident, M. MacGuigan, occupe le fauteuil.

Membres présents:

Représentant le Sénat: M^{mes} Fergusson et Quart et MM. Cameron, Forsey et Haig.—(5).

Représentant la Chambre des communes: MM. Allmand, Breau, Brewin, Dinsdale, Fairweather, Gibson, Gundlock, Lachance, Laprise, MacGuigan, Marceau, Osler, Prud'homme, Rowland, Ryan et Whelan.—(16).

Autre député présent: M. Givens.

Le président présente MM. Stephen Lewis et James Renwick du Nouveau parti démocratique de l'Ontario. M. Renwick présente un mémoire au nom du caucus de l'Ontario et du Nouveau parti démocratique de l'Ontario; il répond ensuite aux questions.

MM. Thomas Blanchard, Joe Caplan, Roberts Freimuts et Edward Ryan répondent aux questions.

M^{me} Claire McLaughlin de Toronto et de l'Association libérale du district et M. Stephen Clarkson, professeur en sciences politiques, Université de Toronto, présentent chacun un mémoire et répondent ensuite aux questions.

MM. Brian Thomson, Heinz Koern, Roger Rickwood, Thomas Blanchard, Edward Long, Chaitanya Kalevar et Robert Freimuts ajoutent leurs commentaires.

MM. Andrew Bandera, Narusia Kuduirsysdyn et Gerry Fedchun présentent un mémoire en anglais et en ukrainien au nom de l'*Ukrainian University Students Union*.

M. Bohdan Zaroswky fait lecture d'un mémoire au nom du Comité canadien des Ukrainiens. (Toronto).

Les deux groupes répondent ensuite aux questions des membres du Comité et de MM. Edward Long, John Gilbert, N. A. Chimen, James Sundstrum, Leo Adler, Y. R. Botiuk, William Balan, Henry Flis et Michael Kacaba.

M. Derek Hayes fait lecture d'un mémoire au nom de la «*Confederation of Resident and Ratepayers Association of Toronto*»; M. Stuart Coles de Toronto fait une brève déclaration et M. Koern prend ensuite la parole.

A cause du grand nombre de partis intéressés, le Comité convient officieusement de revenir à Toronto au cours de la nouvelle année pour d'autres séances.

Mr. N. S. Kernighan, B.A. Science, P.Eng., presented a brief on his own behalf and responded to questions thereon.

M. N. S. Kernighan, B.A., sciences, Ing. P. présente son mémoire et répond ensuite aux questions.

At 12:01 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

A 12 h 01 du matin, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier suppléant du Comité

R. V. Virr

Acting Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Monday, December 7, 1970

● 1415

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Ladies and gentlemen, it is a pleasure for us to open our first public hearing in Ontario and in the capital city of the province. We have already held hearings in other parts of the country; Manitoba, Nova Scotia, Prince Edward Island, Saskatchewan and the Yukon.

We are engaged in the process of receiving public opinion across the country on the question of constitutional review, with the possibility of evolving, developing and formulating a new Canadian constitution. It is with that in mind that we are here today to listen to your views. Our format is such that not only those who present formal briefs but anyone in the audience is welcome to give his views at the appropriate time, which will be after the presentation of the brief and after some comments by members of the Committee. People from the floor will then be invited to add their comments. I would like to begin by introducing the members of the Committee.

My name is Mark MacGuigan and I represent the riding of Windsor-Walkerville in this province. Representing the Senate, we have the Hon. Donald Cameron from Banff, Alberta; the Hon. Muriel Fergusson from Fredericton, New Brunswick; the Hon. Eugene Forsey from Nepean, Ontario; the Hon. James Campbell Haig from River Heights, Manitoba; the Hon. G. L. Molgat from Ste. Rose, Manitoba—I guess Mr. Molgat has not arrived yet—and the Hon. Josie Quart from Victoria, Quebec.

From the House of Commons we have Mr. Warren Allmand, represent the riding of Notre-Dame-de-Grâce in the City of Montreal; the Hon. Martial Asselin from Charlevoix in the Province of Quebec; Mr. Herb Breau from Gloucester, New Brunswick; Mr. Andrew Brewin from Toronto (Greenwood); the Hon. Walter Dinsdale from Brandon-Souris in Manitoba; Mr. Gordon Fairweather from Fundy-Royal, New Brunswick; Mr. Colin Gibson from Hamilton-Wentworth; Mr. Gérard Laprise from Abitibi in the Province of Quebec; Mr. Gilles Marceau from Lapointe in the Province of Quebec; Mr. E. B. Osler from Winnipeg South Centre; Mr. Marcel Prud'homme from Montreal (Saint-Denis); Mr. Perry Ryan from Spadina and Mr. Eugene Whelan from Essex. Sitting with us today is Mr. Philip Givens from York West in Toronto. That is our cast and the extras, if I may put it that way, will be provided by you.

Our first witness today is not really here as a witness, he is here solely to welcome us to the city. I am very pleased to turn the microphone over to His Honour Mayor William Dennison. Mayor Dennison.

Mr. Whelan: On a point of order, Mr. Chairman. Are the cameras allowed in here?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have not noticed the cameras taking any pictures, Mr. Whelan, but if they are I will instruct them to desist.

TÉMOIGNAGES*(Enregistrement électronique)*

Le lundi 7 décembre 1970.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous allons commencer notre séance. Mesdames et messieurs, nous avons le plaisir d'ouvrir notre première séance en Ontario dans la capitale de la province. Nous avons déjà eu des audiences publiques dans d'autres régions du Canada, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Saskatchewan et Yukon.

Nous avons entamé le processus en vue de connaître l'opinion publique à travers le Canada sur la revision constitutionnelle, pour éventuellement mettre au point, élaborer, formuler une nouvelle constitution pour le Canada et c'est avec cet esprit que nous sommes venus ici aujourd'hui pour entendre vos opinions. Il ne s'agit pas simplement d'écouter tous ceux qui ont des mémoires proprement dits à nous présenter,—mais nous allons inviter tous les autres à bien vouloir faire connaître leurs opinions après l'audition des commentaires des membres du Comité et de la présentation des mémoires. Je vais d'abord présenter les membres du Comité.

Je suis Mark MacGuigan, député de Windsor-Walkerville en Ontario. Parmi les membres du Sénat, nous avons Donald Cameron de Banff en Alberta, ainsi que la sénatrice Muriel Fergusson de Fredericton, Nouveau-Brunswick, M. Eugène Forsey de Nepean, Ontario, M. J. Campbell Haig de River Heights Manitoba, M. Gildar Molgat de Ste-Rose, Manitoba. Je crois que M. Molgat n'est pas encore ici ni la sénatrice Josie D. Quart de Victoria, Québec.

De la Chambre des communes nous avons M. Warren Allmand député de Notre-Dame-de-Grâce à Montréal, l'honorable Martial Asselin du comté de Charlevoix au Québec, M. Herb Breau de Gloucester, Nouveau-Brunswick, M. Andrew Brewin de Toronto (Greenwood), l'honorable Walter Dinsdale de Brandon-Souris au Manitoba, M. Gordon Fairweather de Fundy-Royal, Nouveau-Brunswick, M. Colin Gibson de Hamilton-Wentworth, M. Gérard Laprise, Abitibi, province de Québec, M. Gilles Marceau de Lapointe, Québec, M. E. B. Osler, Winnipeg-Sud-Centre, M. Marcel Prud'homme de Montréal (Saint-Denis), M. Perry Ryan de Spadina, M. E. F. Whelan d'Essex. Nous avons également M. Philip G. Givens de York-Ouest, Toronto, qui siège avec nous aujourd'hui. Voilà notre partie du groupe et le reste est évidemment composé de vous.

Notre premier témoin ici, n'est pas ici à titre de témoin, mais il veut nous accueillir dans sa ville et je suis heureux de donner la parole maintenant à son Honneur le maire William Dennison. Monsieur Dennison.

M. Whelan: Monsieur le président, un rappel au Règlement; est-ce que les cameramen ont encore le droit de photographier à ce moment-ci?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je n'ai pas remarqué si les cameramen photographiaient, monsieur Whelan, mais s'ils le font, je leur demanderai de quitter les lieux.

[Texte]

His Worship, Mayor William Dennison (Mayor of the City of Toronto): Mr. Chairman, hon. members of the Senate, members of Parliament, ladies and gentlemen, it is my pleasure today to welcome you to Toronto and to tell you that we appreciate the fact that the Parliamentary Committee on the Constitution is making an early appearance in this city.

Unfortunately, at this time we are not prepared to present our brief. I do want to say a few words, however, just to welcome you and to perhaps make reference to one or two of the problems that our brief may contain.

Undoubtedly your deliberations and meetings across Canada are going to touch on facets of Canadian urban life as it now applies, and more especially as it will apply in future years. Years ago—in fact, at the beginning of our country as a nation—one would never have conceived the thought that the status and future of our cities would ever be included in any discussions on the constitution. However, as you gentlemen know, the majority of Canadians now live in cities. To give you an example, at the present time in Metropolitan Toronto we have approximately two million people, but by the year 2000—thirty years away—experts are predicting a population of between five and seven million.

Undoubtedly there has been a revolution in the agricultural productivity of this country. We are told that in 1920 a farmer could produce enough food for his family and five other people who were living in the big cities or villages. In 1935 that same farmer could produce enough food for about 25 other people. Today that farmer with his wife and family on a 200 or 300-acre farm can produce enough for themselves and about 50 additional people who are living in cities. Therefore it is vital and essential that the framework of our system of government be altered to give cities of the size of Toronto, Montreal and Vancouver certain additional powers to make these local governments work effectively. In the City of Toronto we believe that we have the expertise, ability and determination to see this principal urban community of Canada develop and grow in an orderly and manageable fashion within the framework of the Canadian constitution.

Under the British North America Act the provinces have been given exclusive powers to set up local municipalities. These municipalities have been given certain limited responsibilities in various provincial legislation. In smaller communities this procedure is probably adequate; however, in major urban areas like Toronto and Montreal the scale and the complexity of development and the inadequacy of the available resources of revenue to meet the various demands has greatly hampered the activities of such areas. It is no longer original to stress that the municipalities must sooner or later obtain additional sources of revenues other than through property taxation. Failure to do so will inevitably lead to increased grants being sought from senior levels of government which have a broader taxation base.

In reviewing the possible sources of additional revenue within the urban areas, the following seems appropriate for further study, notwithstanding their potential unpopularity:

1. Specific areas of taxation, such as extra taxes on gasoline or under-utilized land.

[Interprétation]

Son Honneur le maire William Dennison (Maire de Toronto): Monsieur le président, honorables sénateurs et députés, mesdames et messieurs. J'ai le plaisir aujourd'hui de vous accueillir à Toronto et de vous dire que nous sommes heureux que le Comité parlementaire de la Constitution vienne siéger dans notre ville.

Malheureusement, à ce moment-ci, nous ne sommes pas prêts encore à présenter notre mémoire. Toutefois, je tiens à vous dire quelques mots d'accueil et peut-être aborder une ou deux questions qui figureront éventuellement dans notre mémoire.

Sans aucun doute vos réunions et délibérations à travers le Canada vont toucher aux divers aspects de la vie urbaine du Canada, telle qu'elle existe en ce moment et telle qu'elle existera dans l'avenir. Il y a un certain nombre d'années, en fait au début de la Confédération, on aurait jamais pensé que les statuts et l'avenir de nos villes feraient parti des discussions constitutionnelles. Toutefois, comme vous le savez messieurs, la plupart des Canadiens vivent maintenant dans des villes. Pour vous donner un exemple, dans la région urbaine de Toronto, nous avons environ 2 millions de personnes à l'heure actuelle, mais en l'an 2000, c'est-à-dire dans 30 ans, les experts prévoient une population d'environ 5 à 7 millions.

Il n'y a pas de doute qu'il y a eu une révolution agricole au Canada. On nous dit qu'un cultivateur en 1920 pouvait produire assez de nourriture pour sa famille et cinq autres personnes vivant dans les grandes villes ou les villages. En 1935, ce cultivateur pouvait produire environ pour 25 autres personnes et aujourd'hui, avec sa femme et sa famille sur une ferme de 200 ou 300 acres, il peut produire suffisamment pour eux et 50 autres personnes vivant dans les villes. Il est donc essentiel et indispensable que le cadre de notre régime de gouvernement soit modifié pour donner aux villes, de l'importance de Toronto, Montréal et Vancouver, des pouvoirs supplémentaires afin que ces gouvernements locaux puissent fonctionner efficacement. Nous de la ville de Toronto, nous croyons que nous avons les compétences ainsi que la détermination pour que cette principale communauté urbaine se développe d'une façon ordonnée et efficace dans le cadre de la constitution canadienne.

Aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les provinces ont eu le droit exclusif de créer des municipalités locales. Ces municipalités ont eu certaines responsabilités restreintes dans diverses lois provinciales. Dans des collectivités plus petites, cette façon de procéder convient probablement. Mais dans les grands centres urbains, comme Montréal et Toronto, l'étendue et la complexité des développements ainsi que le manque de ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins, a nui grandement aux activités de nos régions urbaines. Il n'est plus original d'insister sur le fait que les municipalités devront tôt ou tard obtenir des pouvoirs supplémentaires en matière de revenu autre que par l'imposition des propriétés. Et si on le fait pas, bien sûr, il faudra chercher à obtenir des subventions des gouvernements supérieurs qui ont une assiette fiscale plus grande.

Donc, en revisant ces sources possibles de revenus pour les régions urbaines, voici ce qui nous semble approprié, nonobstant leur impopularité potentielle.

[Text]

2. Levies for social services,—parks, recreational facilities, schools, etc., due to a high density development where such provision is not made by the developer.

3. Benefits from increased value of land due to public investment, such as the investment in subways, etc.

4. Profits from some municipal operations, such as providing automobile parking spaces or participating in development schemes, etc.

Regrettably the City of Toronto is unable to submit its brief to you at this time and my presence here today is, as I have said, to welcome you most warmly to the City of Toronto. We think it is a progressive city and we believe we have something to contribute to the economy of Canada, of Ontario and of other cities in this nation.

With all dispatch possible in the near future my council will be sending you a brief from the city for your consideration when you come to that point on your agenda.

May I wish you, Mr. Chairman, and your Committee all success in your very major assignment of prescribing a cure for at least some of the problems a big city faces in this modern age. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mayor Dennison. It was very kind of you to welcome us and we are looking forward to these hearings in Toronto.

Our first witness this afternoon was to have been Professor Albert Abel. Professor Abel is here able and ready, but he has kindly consented to allow Alderman Jaffrey to speak first because of Alderman Jaffrey's time pressures. I now invite Alderman Jaffrey to come forward. I believe Alderman William Kilbourn is with him. They will undoubtedly tell us whether this is a joint brief or not but, in any event, I would like them both to come forward.

I will first call on Alderman Kilbourn. I understand that he is not presenting a brief as such, but he wishes to preface Alderman Jaffrey's presentation by saying a few words.

Alderman William Kilbourn (Alderman, City of Toronto): Thank you, Mr. Chairman. I simply wish to draw your attention and that of the Committee to the fact that the City of Toronto has a planning board report which, with the Mayor, I regret has not as yet been adopted as an official city brief, but I commend the conclusions of that to you and copies of it will be distributed. Here is a copy to start with.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. It is now my pleasure to call on our first witness of the afternoon, Alderman Karl D. Jaffrey, a member of the Council of the City of Toronto and I believe he is also a member of the municipal council. It so happens that Alderman Jaffrey was a law student of mine several years back and it is a pleasure for us to be sitting next to

[Interpretation]

Premièrement, des secteurs spécifiques de taxation comme impôt supplémentaire sur l'essence ou sur les terres qui sont sous-utilisées.

Deuxièmement, impositions sur les services sociaux, les parcs, les installations de loisirs, les écoles, etc. dû à un développement très dense lorsque ces dispositions n'existent pas ou n'ont pas été faites par les développeurs.

Troisièmement, prestations venant de l'augmentation de la valeur des terrains à cause des investissements publics comme la construction de métros.

Quatrièmement, profits provenant des transactions municipales, par exemple, aménagement de stationnements pour les automobiles ou participation à des programmes de développement, etc.

Malheureusement, la ville de Toronto ne peut vous présenter son mémoire à ce moment-ci et ma présence ici aujourd'hui ne vise qu'à vous accueillir chaleureusement dans notre ville. Nous pensons que nous avons une ville en plein progrès, dynamique et que nous pouvons fournir un apport considérable à l'économie du Canada, de l'Ontario et des autres villes du Canada.

Donc mon Conseil vous enverra le plus rapidement possible un mémoire que vous pourrez étudier une fois qu'il sera inscrit à votre ordre du jour.

Qu'il me soit permis, monsieur le président et membres du Comité de vous souhaiter tout le succès possible dans cette entreprise considérable qui vous a été assignée à savoir de fournir un remède aux problèmes des grandes villes à notre époque. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, Monsieur le maire Dennison. Nous sommes heureux de cet accueil et impatient d'entendre les témoins de Toronto.

Notre premier témoin cet après-midi devait être le professeur Albert Abel. Le professeur Abel est ici; il est prêt, mais il a accepté que le conseiller municipal Jaffrey prenne la parole avant lui car l'horaire de ce dernier l'exige. J'invite maintenant le conseiller municipal Jaffrey à prendre le premier la parole. Je pense que M. William Kilbourn est également avec lui et ils nous diront s'il s'agit d'un mémoire conjoint, mais j'invite ces deux messieurs à bien vouloir se présenter dès maintenant.

J'invite d'abord le conseiller municipal Kilbourn qui n'a pas de mémoire, mais qui va dire quelques mots pour présenter la communication du conseiller municipal Jaffrey.

M. William Kilbourn (conseiller municipal de Toronto): Merci monsieur le président. Je voudrais simplement porter à votre connaissance et à celle du Comité le fait que la ville de Toronto a un rapport du Conseil de planification qui, je le regrette comme M. le Maire, n'est pas encore adopté comme mémoire officiel de notre ville, mais je vous en livrerai les conclusions et des exemplaires vous seront distribués. En voici un.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Donc j'invite notre premier témoin de l'après-midi le conseiller municipal Jaffrey, membre du Conseil de la ville de Toronto et qui, je crois, est également membre du conseil municipal. Le conseiller municipal Jaffrey a été un de mes étudiants en droit, il y a plusieurs années; c'est donc un plaisir pour moi et j'espère pour lui également de siéger cet

[Texte]

each other—at least it is for me, and I trust it is for Alderman Jaffrey—in these new roles for both of us. Alderman Jaffrey.

Alderman Karl D. Jaffrey (Alderman, City of Toronto): Besides thanking you, Mr. Chairman, I would like to thank another law professor of mine, Albert Abel, whom I did not realize was making way for me because of pressures of time. That is a reversal of our previous roles and one that at least I will enjoy for the afternoon.

First, Mr. Chairman, I want to clarify the reason that the City of Toronto does not have a formal brief at this time. I think the essential reason is that the Municipality of Metropolitan Toronto—the larger federation of which we are a part—has now begun to take an interest in the work of your Committee and we very much hope that a submission can be made from the whole metropolitan area, in which Toronto will take a part. We are not saying that in the future we may not want to comment on our own, but we sincerely hope that the position being put forward by the whole municipal area will be one that we can support and it simply seemed wise, rather than making our formal presentation now, that we do so after Metropolitan Toronto has been working on it as well.

The brief that Bill Kilbourn filed with you was prepared by the staff of the City Planning Board. It was carried unanimously by the Planning Board, of which I am a member, and I hope there will be a basis here on which we can start discussions with Metropolitan Toronto. I think that many of the remarks that His Worship, the Mayor made to you were taken from that brief, so you can count on that as something he has been saying as well.

Essentially what I want to say, Mr. Chairman, is that if your Committee is only looking at the relations between the provinces and the federal government, we think you are 40 years too late. Many of us feel that the time has come for municipalities to have a constitutional status and to be a full-fledged partner in this country.

A member of the Audience: Does that include Quebec?

Alderman Jaffrey: I can always remember this gentleman's first name but I have great difficulty in pronouncing his last name. He is a clerical figure in Toronto that we see a lot of, and I am glad that the Committee is going to see something of him as well.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order, please.

• 1430

Mr. Osler: On a question of privilege, Mr. Chairman, I believe that we do not allow cameras in our meetings. I think it is all right to be tolerant of this up to a point but I think it is time we got down to business actually.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, Mr. Osler, I would ask the photographers to stop taking pictures. It is not allowed during meetings of parliamentary committees but... Mr. Gibson.

[Interprétation]

après-midi ensemble à la même table, dans des rôles différents.

M. Karl D. Jaffrey (conseiller municipal de Toronto): Je vous remercie, monsieur le président et je tiens à remercier un autre professeur de droit, M. Abel qui m'a cédé sa place vu que son emploi du temps l'exige. C'est un renversement des rôles dont je me réjouis du moins pour cet après-midi.

D'abord, monsieur le président, je voudrais dire pourquoi la ville de Toronto n'a pas de mémoire à vous présenter pour l'instant. Je pense que la raison fondamentale c'est que la région urbaine de Toronto, la grande fédération municipale dont nous faisons partie, a commencé à s'intéresser au travail de votre Comité et nous espérons bien que le mémoire pourra être présenté de la part de toute la région urbaine de Toronto et que la ville de Toronto y contribuera. Nous ne disons pas que dans l'avenir nous ne pourrions peut-être pas commenter le nôtre, mais nous espérons que nous pourrions appuyer la position avancée par l'ensemble de la région métropolitaine. Il semble donc sage, au lieu de présenter notre propre mémoire maintenant, de le faire après que la communauté urbaine de Toronto aura bien étudié la question.

Le mémoire que M. Kilbourn vous a remis a été préparé par le conseil de planification de Toronto, dont je suis membre et qui l'a adopté à l'unanimité. Je pense qu'il servira à engager les discussions avec toutes les municipalités de la région de Toronto. Je pense que bon nombre des commentaires que son honneur le maire a faits provenaient de ce mémoire.

Voici ce que je tiens à vous dire, monsieur le président. Si votre Comité cherche seulement à s'intéresser aux relations entre les provinces et le fédéral, je pense que vous êtes 40 ans en retard. Un grand nombre d'entre nous pensons que le temps est maintenant venu pour les municipalités d'avoir un statut constitutionnel afin qu'elles soient des partenaires à part entière du Canada.

Une voix: Cela comprend-il le Québec?

M. Karl D. Jaffrey (conseiller municipal de Toronto): Je me rappelle seulement du prénom de ce monsieur, mais j'ai bien de la difficulté à prononcer son nom de famille. C'est un personnage en vue de Toronto et je suis heureux que le Comité ait l'occasion de l'entendre.

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, s'il vous plaît.

M. Osler: Question de privilège, monsieur le président. Je pense que nous ne tolérerons pas l'usage d'appareils photographiques durant nos réunions. Je pense que, jusqu'à un certain point, il est de bon ton de se montrer indulgent mais il est temps de commencer notre travail.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous avez raison monsieur Osler. Les photographes voudront bien s'abstenir de prendre des photographies. Ce n'est pas permis durant les réunions des Comités parlementaires, mais... Oui, monsieur Gibson?

[Text]

Mr. Gibson: On a point of order, Mr. Chairman, can the audience be requested to keep quiet?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was just about to request the audience to restrain their expression of views. If they want to express their views they can express them here from the official position. Alderman Jaffry.

Mr. Karl D. Jaffry (Member of Council, City of Toronto, Municipality of Metropolitan Toronto): Thank you, Mr. Chairman. As you can see, Toronto is a place of some diversity. Representing as we do two or three million people in this area, with many problems of ours which we feel can only be solved by very full taxing powers, we find a situation where we are not supposed to officially talk to the federal government, let alone make agreements with them—a very limiting situation. The Mayor ran through some of the sources of tax revenue which we might be able to look to in the future, and I simply feel all of those to be inadequate. There are more and more things that have to be done in a large area such as this that I think are going to have to be done with progressively raised taxes, basically with the income tax and the corporation taxes, and until we have a right to levy those, we are going to continue to be in the position of asking for grants in aid from other levels of government. In fact much of what we do now is done with taxes raised by your government and by the government of the Province of Ontario, and the money is given to us under one heading or other. I tend to think that a return to the situation where the government that spends the money is the government that lends the taxes is one that would be a politically good situation.

I decided to address the Committee after I had read press reports of Edward McWhinney's presentation to you in Ottawa suggesting that provincial status was the appropriate way of dealing with large urban areas. I discussed that position with Ed at some length and tend to feel myself that that is a too simplistic answer.

There is a role for provinces. There is certainly a role in doing the kind of regional planning within a province that will determine where population growth is really going to take place, in determining questions about transportation within a province. But once those questions have been tied down, it seems to me that the government of an area such as ours is capable of then dealing with the problems within its own area.

When we get into discussions with the Minister of State for Urban Affairs and Housing about how schemes like urban renewal schemes and housing improvement schemes ought to be carried out in the city of Toronto, we tend to feel as the Council that we could do it better than he is doing it. And he seems to agree with us. The problem tends to be that his legislation is limiting and has not been designed for the particular problems that we find, and with the best goodwill in the world we still have great difficulty constructing programs that will permit the federal funds to get in to the problems of the city.

It seems to me that a situation where we can levy our own taxes and conduct our own schemes is probably a good one.

[Interpretation]

Mr. Gibson: Eh bien, sur un rappel au règlement peut-on demander aux personnes présentes de bien vouloir rester calmes?

Le coprésident: J'allais justement demander à l'auditoire de ne pas manifester trop bruyamment. Si des personnes désirent exprimer leur vues elles peuvent le faire ici à partir de l'endroit officiel de la table ici devant; le conseiller municipal Jaffry, a la parole.

M. Karl D. Jaffry (Conseiller municipal, Toronto, municipalité de Toronto métropolitain): Merci, monsieur le président. Comme vous pouvez le constater Toronto est une ville où il y a certaines divergences de vues.

Représentant 2 ou 3 millions de personnes dans notre région, et compte tenu du grand nombre de nos problèmes qui, nous l'estimons, ne peuvent être réglés que grâce à de pleins pouvoirs d'imposition, nous nous trouvons dans la position où officiellement nous ne sommes pas censés communiquer avec le gouvernement fédéral encore moins conclure des accords avec lui. C'est une situation très restrictive. Le maire a énuméré quelques sources de recettes fiscales que nous pourrions obtenir dans l'avenir et je pense tout simplement que toutes ces sources sont insuffisantes. Il y a de plus en plus de choses qu'il faut faire, dans une grande région comme celle qui nous intéresse, et je pense qu'il faudra les réaliser à même les taxes prélevées au fur et à mesure, d'une manière fondamentale en même temps que l'impôt sur les revenus des particuliers et ceux des sociétés anonymes; et, tant qu'on ne pourra pas le faire, il faudra continuer à demander des subventions aux autres ordres de gouvernement. Comme question de fait, la plupart des choses que nous faisons actuellement sont effectuées grâce aux impôts prélevés par votre gouvernement fédéral et par celui de la province d'Ontario, et cet argent nous est donné en vertu d'une rubrique quelconque. J'incline à penser que le retour à la situation où le gouvernement qui dépense l'argent, c'est le gouvernement qui place les impôts, a quelque chose de bon du point de vue politique.

J'ai décidé de m'adresser à votre Comité après avoir lu des articles de journaux concernant l'exposé que M. Edward McWhinney a fait devant vous à Ottawa et au cours duquel il exprimait l'opinion que le statut provincial était la façon appropriée de traiter des problèmes des grandes municipalités urbaines. J'en ai discuté longuement avec Ed. et j'ai tendance à croire que c'est là une réponse trop simpliste.

Bien sûr, il y a un rôle qui appartient en propre aux provinces. Il y a également un rôle en faisant cette sorte de planification régionale, dans une province, qui déterminera où la croissance démographique se produira réellement et par exemple, lorsqu'il sera question de transport à l'intérieur de la province en cause, mais une fois que ces questions se ramènent à l'essentiel, il me semble que le gouvernement d'une région métropolitaine comme la nôtre, peut alors faire face aux problèmes qui se posent dans sa région.

Lorsque nous entrons en discussion avec le ministre d'État aux Affaires urbaines et à l'habitation et que nous parlons de projets de rénovation urbaine et d'amélioration du logement, qu'il faudrait concrétiser des projets dans la ville de Toronto, nous avons tendance à croire comme le conseil de ville que nous pouvons le faire

[Texte]

I think, finally, something we have to all be aware of is that the more complex a society becomes, the more demands will be made on a government, and when we have a lot of people living in a very concentrated area, the demand for social services, even including things like transportation, becomes a far more intense demand. That really means that people want things that they are going to have to buy publicly in those areas, while in other parts of the country they may well not need the same kinds of things. You do not need a subway if you live in Huntsville. You probably do need a subway if you live in Toronto. And people would like some way of buying that service that they need. The only way I can see of doing that is by taxing them, and when you have a situation where a federal income tax is going to have to be levied everywhere, the provincial income tax will have to be levied everywhere, it gives us very little flexibility to purchase and provide for people the services that a large area will need in a way that a small area will not.

Now, I guess that is the only thing I want to say, except that I would hope that the process of working out that problem will not be a unilateral one by your Committee. I certainly welcome the idea of your holding public hearings, but as the process continues—and it is something that I think we all recognize will take a decade—I think some machinery for consultation with municipalities as well as with provinces is going to have to be worked out, so that if what we are finally doing is negotiating a constitution, we are both doing that from some position of strength. I really think that is all I wanted to say today, Mr. Chairman. Thank you for the opportunity.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Andrew Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to ask Alderman Jaffry if he can give a little more detail as to the statement he made that municipalities—he means tremendously large municipalities like Toronto—are not supposed to talk to the federal government. Do you regard this as a constitutional limitation because the municipalities are creatures of the provincial government? Is this a convention, or what is its basis? It seems to me that individuals can talk to the federal government, and I wonder why a collective representing the vast and tremendous interests of many people as the municipality you represent, why there should be any

[Interprétation]

mieux que lui-même pourrait le faire, et il semble bien d'accord avec nous. Le problème nous semble provenir du fait que sa législation est restrictive et qu'elle n'a pas été conçue pour répondre aux problèmes particuliers que nous trouvons, et malgré la meilleure volonté du monde nous éprouvons une grande difficulté à élaborer des programmes qui permettront aux fonds fédéraux de parvenir justement à régler les problèmes municipaux.

Il me semble que nous devrions prélever nos propres taux et avoir nos propres programmes.

Et enfin, il y a une chose dont il faudra tous être conscients, c'est que plus la société devient complexe, plus nombreuses seront les demandes à l'adresse des gouvernements; et lorsque beaucoup de gens vivent dans des régions très intensément peuplées, la demande en matières de sécurité sociale, y compris même des services comme ceux du transport devient beaucoup plus forte. Cela veut réellement dire que les gens veulent ce qu'ils doivent avoir avant d'acheter ouvertement dans ces régions, alors que dans d'autres parties du Canada, les gens n'auront probablement pas besoin des mêmes services. Il n'est pas nécessaire, bien sûr, d'avoir un métro si vous habitez à Huntsville. Il vous en faut probablement un si vous habitez Toronto. Et les gens voudront donc acheter les services publics dont ils ont besoin. La seule façon que je peux trouver pour leur procurer ce qu'ils veulent c'est de les taxer; et lorsque vous arrivez à la situation où l'impôt fédéral sur le revenu serait prélevé partout, et lorsque les impôts provinciaux bien sûrs seront perçus partout, ceci nous laisse à nous les municipalités très peu de possibilités d'acheter et de procurer à nos citoyens les services dont aura besoin un vaste secteur et dont un secteur de moindre importance peut se dispenser.

Je crois que c'est tout ce que j'avais à vous dire, sauf que j'espère que la méthode mise en branle en vue de régler ce problème ne sera pas une méthode unilatérale préconisée par votre comité. Je suis certainement très heureux du fait que vous teniez des séances publiques mais à mesure que cette manière de fonctionner se poursuivra—et je crois bien que tous nous reconnaissons qu'elle se poursuivra, qu'il faudra durant une décennie—je crois qu'il faudra mettre sur pied une sorte de mécanisme de consultation avec les municipalités et les provinces, de telle sorte que si, en fin de compte, nous finissons par négocier une constitution, eh bien, nous le ferons tous selon une position de force. C'est réellement tout ce que j'avais à vous dire, monsieur le président, et je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Andrew Brewin a la parole.

M. Brewin: Monsieur le président, je désire demander à l'échevin Jaffry, s'il peut nous donner quelques détails supplémentaires à son affirmation portant que les municipalités, il veut parler des très grandes municipalités, comme Toronto, par exemple, ne sont pas censées communiquer avec le gouvernement fédéral. Considérez-vous cela comme une restriction constitutionnelle parce que les municipalités sont des créations d'un gouvernement provincial? S'agit-il d'un précédent fondé sur un accord? Ou sur quoi s'appuie cette affirmation? Je pense que les particuliers peuvent s'adresser au fédéral, alors je me demande pourquoi une collectivité qui représente les

[Text]

limitation on their right to discuss things with appropriate federal departments and with the federal government.

Mr. Jaffry: Well, why the limitation is there is something I do not know. I think it does have to do with the Constitution and perhaps with the practice over a number of years; that it is there seems to be a fact of life, and it seems to be certainly more the Province of Ontario than the federal government that recognizes that that limitation is there. At federal-provincial conferences some municipal representatives may be taken along but as part of a provincial delegation. When the City of Toronto wants to enter into an agreement with the federal government, the province is supposed to be involved in that as well, and if the province, as in the case of an agreement we are now negotiating, very graciously says that they feel it is of no concern of theirs and we can go ahead, we are very pleased. But that seems to be at the sufferance of the government of the Province of Ontario.

Mr. Brewin: Do you suggest then that this Committee should perhaps recommend that there be some explicit reference within the renewed or new Constitution to the right of municipalities to have direct access to the federal government and departments of the federal government?

Mr. Jaffry: Certainly not. I would think that a new Constitution should make it clear that there are in fact three levels of government and that the three levels of government each have certain powers that are given to them in the Constitution and make them all a legitimate part of the governing process of Canada.

Mr. Brewin: Just one more question. Would you not think that we would still have to leave to the provincial governments the setting of municipal boundaries, the general regulation of municipalities? You are not suggesting that the Constitution should attempt to take over that task from provincial governments, are you?

Mr. Jaffry: Well, I would think that a machinery for doing things like boundaries, in the case of large municipalities—maybe six or seven in Canada I would put in this category—might well be included in a constitution. I think even within an expanded Metropolitan Toronto we are going to have a need for a borough system such as we now have or perhaps broken down. That obviously is an internal matter, I would have thought more for the municipality than for the provincial government, but be that as it may, certainly, if you are talking about the Township of Morrison, I do not think that the Constitution or the federal government should concern itself with what the boundaries of the Township of Morrison are. But if you are going to once get to the position of saying that certain powers are going to be exercised by a municipality, and by it alone, then you are going to have to say what the municipality is, you are probably going to have to say what the boundaries are, and I just do not see any way around having to find the machinery for adjusting those boundaries without

[Interpretation]

vastes et nombreux intérêts d'un grand nombre de gens comme ceux de la municipalité que vous représentez devrait être assujettie à des restrictions lorsqu'il s'agit de leur droit de délibérer de certaines questions des ministères appropriés et avec le gouvernement fédéral.

M. Jaffry: Eh bien, je ne sais pas pourquoi il y a des restrictions. Je pense que cela a quelque chose à voir avec la Constitution et peut-être à la coutume qui s'exerce depuis des années; que la chose existe, cela me semble être un fait reconnu et c'est encore plus l'Ontario que le gouvernement fédéral qui reconnaît l'existence de cette restriction. Lors des conférences fédérales-provinciales, il se trouve parfois que des représentants municipaux soient présents, mais ils font partie d'une délégation provinciale. Lorsque la ville de Toronto veut conclure une entente avec le gouvernement fédéral, la province est censée y avoir également un rôle à jouer et si la province, comme c'est le cas d'un accord que nous sommes présentement en voie de négocier, déclare avec une très grande bienveillance, qu'elle considère n'être nullement intéressée et que nous pouvons aller de l'avant, nous en sommes très heureux. Mais il semble que ce soit avec la permission de la province d'Ontario.

M. Brewin: Alors, pensez-vous que le comité devrait recommander qu'il y ait une sorte de référence explicite dans une Constitution remodelée ou nouvelle, pour ce qui a trait aux municipalités, et à leur accès direct auprès du gouvernement fédéral et des ministères du gouvernement fédéral?

M. Jaffry: Certainement pas. Je pense qu'une nouvelle Constitution devrait préciser qu'il y a de fait trois niveaux de gouvernement, que chaque niveau a certains pouvoirs propres qui lui sont donnés par la constitution et que tous trois constituent une partie légitime du système de gouvernement du Canada.

M. Brewin: Une autre question? Ne pensez-vous qu'il faille toujours s'en remettre aux gouvernements provinciaux pour établir les frontières des municipalités et les règlements généraux relatifs aux municipalités. Vous ne proposez pas que la Constitution tente de retirer cette tâche des gouvernements provinciaux?

M. Jaffry: Eh bien, je pense qu'un mécanisme qui permettrait, par exemple, d'établir les frontières des grandes municipalités—il y en a peut-être 6 ou 7 du genre au Canada—pourrait bien être mentionné dans une Constitution. Je pense que même à l'intérieur d'un Toronto métropolitain agrandi, nous aurons besoin d'un système de «quartiers» comme nous en avons un présentement, ou peut-être un système de morcellement. Cela est de toute évidence une affaire de régie interne, qui relèverait plus de la municipalité que du gouvernement provincial, mais, adienne que pourra, si l'on parle, par exemple du township, de Morrison, je ne pense certainement pas que la Constitution ou le gouvernement fédéral devraient se préoccuper des limites de ce Township. Mais si certains pouvoirs sont une bonne fois, définis comme devant être exercés par une municipalité, et par elle seule, il faudra alors dire ce qu'est la municipalité, il faudra probablement déterminer les limites de la ville et je ne sais tout simplement pas comment on pourrait en arriver à trouver le mécanisme qu'il faudrait pour établir

[Texte]

that being the sole prerogative of a provincial government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I have Mr. Gibson, Mr. Ryan, and Senator Cameron. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Alderman Jaffry, I want to express a contrary view to your view; with respect. I come from Hamilton, and I wonder where Hamilton is going to fit into this picture of Toronto, Montreal, Vancouver, and Winnipeg being heard with a loud resounding third-tier government. And perhaps Hamilton would be, but what about Burlington, what about Oakville? I cannot see how you can do this in an orderly way. I think the best way of doing this is the way we are proceeding now, that is, giving the big cities input through the provincial delegations and working it on that basis. I do not see how you can work on your regional development, your opening up of interurban and rural communication. How are you going to do that through a third tier? Does not this just complicate and confuse and add further expense to government and a third tier of government which would proliferate the mechanism?

Mr. Jaffry: I do not think so. The third tier is there now. It is doing those things now. Its only difficulty is that it does not have the power to do all the things it would like to do, and its sources of revenue are severely limited.

Mr. Gibson: Well take a town like Dundas. Would it get a voice in this body? It has about 15,000 people 10 miles out of Hamilton. Is Dundas going to have an input into this?

Mr. Jaffry: I would hope so, in this sense: that what you would want to recognize constitutionally would be very large urban municipalities. I am not limiting the size of Metro as it is now, but I would think that there is going to be a regional government around Hamilton that would include the Town of Dundas and Burlington and so on. When you are talking about a region of something over a million people, then I would like to see it having an input and I would still feel that Dundas' community relations would then be primarily with that regional government, but I would like to recognize that regional government as having some rights apart from being a creature of the province.

Mr. Gibson: Then what type of organization would you set up in the Constitution for this?

Mr. Jaffry: I think that Mr. Brewin probably touched on the most difficult one, and that is, how do you adjust boundaries? You are going to have to keep adjusting boundaries, it seems to me, or you are going to be doing it every 10 years after a census, or something. But what you basically would be saying is that instead of dividing powers two ways, you are going to be dividing powers three ways, and the third division of powers is going to be large regional municipalities. The first time out you are going to have to designate them, you are going to

[Interprétation]

les limites en cause sans que cela soit la prérogative d'un gouvernement provincial uniquement.

Le coprésident (M. MacGuigan): M. Gibson, M. Ryan et le Sénateur Cameron.

M. Gibson: Monsieur le conseiller Jaffry, je veux faire entendre une opinion contraire à la vôtre, avec tout le respect que je vous dois. Je suis originaire de Hamilton et je ne sais pas comment on peut inscrire Hamilton dans ce tableau que vous faites de Toronto, Montréal, Vancouver et Winnipeg quand on entend parler bien haut de ce troisième échelon de gouvernement. Peut-être que cela irait pour Hamilton mais que dire de Burlington ou d'Oakville? Je ne peux pas voir comment vous pourriez faire cela d'une façon ordonnée? Je pense que la meilleure façon de procéder est celle que nous suivons maintenant, c'est-à-dire que les grandes villes doivent infiltrer certaines influences parmi les délégations provinciales et en veillant à leurs intérêts de cette façon. Je ne vois pas comment vous pouvez travailler à votre expansion régionale et favoriser ainsi les communications rurales et urbaines. Comment pouvez-vous faire cela avec un troisième niveau de gouvernement. N'est-ce pas qu'ajouter des complications de la confusion, des dépenses supplémentaires au gouvernement et un troisième niveau de gouvernement qui multiplierait les structures du mécanisme.

M. Jaffry: Non, je ne pense pas, le troisième palier existe maintenant. Il accomplit présentement ces fonctions-là mais n'a pas les pouvoirs de faire tout ce qu'il voudrait et les sources de revenu sont très limitées.

M. Gibson: Eh bien, prenez par exemple, la ville de Dundas. Aurait-elle voix au chapitre dans cet organisme? Cette municipalité qui compte 15,000 habitants est située à 10 milles d'Hamilton. Est-ce que Dundas pourrait y exercer quelque influence et se faire entendre?

M. Jaffry: Oui je l'espère, en ce sens que vous voulez reconnaître au point de vue constitutionnel ce sont les grandes municipalités urbaines. Je ne limite pas la grandeur du Toronto métropolitain à ce qu'il est maintenant, mais je suppose qu'il y aura un gouvernement régional de Hamilton qui inclurait les villes de Dundas et de Burlington et ainsi de suite. Lorsque vous parlez d'une région de plus d'un million, je voudrais qu'elle puisse y exercer une influence appropriée et je pense que les relations communautaires de Dundas seraient alors liées en premier lieu au gouvernement régional et je pense que le gouvernement régional devrait avoir un rôle à jouer en plus d'avoir été créé par la province.

M. Gibson: Quels genres de mécanismes pouvez-vous établir par la Constitution dans ce but?

M. Jaffry: Je pense que monsieur Brewin a probablement touché au point le plus difficile, et c'est lui qui demandait: Comment établir les limites des villes? Il faudra continuellement reviser les limites des villes, il me semble, ou nous devons les réviser tous les 10 ans, après un recensement ou quelque chose du genre. Mais ce que vous diriez d'une manière fondamentale, c'est qu'au lieu de distribuer les pouvoirs de deux façons, vous le ferez de trois façons. Et la troisième division des pouvoirs sera les grandes municipalités régionales. D'abord il faudra les

[Text]

then have to make a way of changing their boundaries and adding to them, and you are going to give them some taxing powers and some other powers that are not now possessed by any municipality.

Mr. Gibson: Thank you, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Perry Ryan.

Mr. Ryan: Thank you, Mr. Chairman. First of all, Mr. Chairman, may I welcome the Committee, composed of members of the Senate and of the House of Commons, meeting for the first time in Toronto and in my riding. I want to welcome each person present to Spadina as well.

Mr. Chairman, Mr. Gibson has touched pretty well on the subject that I was thinking of getting at but maybe Alderman Jaffry could answer this. He says that he wants the larger municipalities to be able to levy income taxes and other forms of taxation and to implement their own schemes. Does he envisage that the federal government will collect, say, income taxes for the municipalities, or their percentage of the over-all income taxes, or does he look to the municipalities' having their own collecting systems as they have for land tax?

Mr. Jaffry: I would hope that one central collecting system and one central tax base could continue as it does now. As I understand the present system, Mr. Ryan, a certain number of points of the income tax are allocated to the provinces, and the provinces have a right to ask for more points if they want them. I think it is also understood that if any province wants to impose a second tax return and a second tax base on its citizens, it can then pass an act and do that. I would hope that the kinds of municipal government I am talking about would be as sensible as I think the provinces have been in the past in doing a tax-sharing agreement so that there is a centralized collection on a central and agreed-upon tax base. I would not even mind forcing them into that position because I think it would be certainly much cheaper and much more acceptable to the citizenry if that was done.

Mr. Ryan: Now we have the county court system and district system—it is not the county court but the county system and district system here in Ontario. Would this be another level of government that would be entitled to seek this percentage of taxation, and if so, would that not be rather complicated?

Mr. Jaffry: I would not think so. The powers that a county has seem to me to be quite limited powers, and when the municipality of Metropolitan Toronto was formed, it was given all of the powers of a county by the province and some others to boot, and really operates in the way that a county federation does. That would have been the archetypal model. I think that you have to have got to a certain jumping-off point before you decide, if you are a province, to create a regional municipality in the first place. I think you may have to get to a second

[Interpretation]

désigner. Il faudra ensuite trouver un moyen de modifier leurs limites, et d'annexer des superficies de terrains à leur territoire, enfin leur donner des pouvoirs de taxation qui n'existent pas à l'heure actuelle dans aucune municipalité.

M. Gibson: Merci monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Perry Ryan.

M. Ryan: Merci, monsieur le président. D'abord je voudrais accueillir les membres du Comité, du Sénat et de la Chambre qui viennent pour la première fois à Toronto dans ma circonscription, et je tiens à accueillir également toutes les personnes de Spadina présentes ici, aujourd'hui.

Maintenant, monsieur le président, M. Gibson a passablement bien parlé de la question que je m'étais proposé de traiter, mais peut-être que l'échevin Jaffry pourrait répondre à ma question. Il a dit qu'il veut que les plus grandes municipalités soient aptes à prélever des impôts et autres formes de taxes et à mettre en œuvre leurs propres programmes. Envisage-t-il la possibilité que le fédéral prélève des impôts disons sur le revenu pour les municipalités? Ou du moins leur pourcentage de l'impôt total sur le revenu, ou encore, compte-t-il que les municipalités exploiteraient leur propre système de perception comme pour l'impôt foncier?

M. Jaffry: J'espère qu'un seul système de perception et qu'une seule assiette fiscale centrale continuent d'être en vigueur comme ils le sont présentement. Si je comprends bien le système actuel, M. Ryan, il y a un certain nombre de points de l'impôt sur le revenu qui reviennent aux provinces et les provinces peuvent en demander plus si elles le veulent. Et en outre, si une province veut imposer une autre assiette fiscale à ses contribuables et leur demander un rapport supplémentaire d'impôt, elle peut le faire par sa propre législation. J'espère que les gouvernements municipaux dont je parle seront aussi sensés que les provinces l'ont été dans le passé pour négocier un partage fiscal, pour qu'il y ait une perception centralisée et s'entendre sur la même assiette fiscale. Je ne voudrais même pas me refuser à les forcer à l'adopter, car je pense que ça coûterait beaucoup moins cher et il serait beaucoup plus facilement acceptable pour l'ensemble des contribuable, si le système était adopté.

M. Ryan: Nous avons présentement le système des cours de comtés et celui des districts. Il ne s'agit pas de la cour de comté mais du système de comtés et du système de districts en usage ici en Ontario. Est-ce que ce serait là un autre niveau de gouvernement qui serait en droit d'obtenir ce pourcentage d'impôts? Et si c'était le cas ne serait-ce pas plutôt compliqué?

M. Jaffry: Non je ne pense pas, les pouvoirs d'un comté me paraissent très limités et lorsque la municipalité de Toronto métropolitain a été créée, la province lui a donné tous les pouvoirs d'un comté et d'autres avantages par surcroît, de sorte qu'elle peut réellement fonctionner de la même façon qu'une fédération de comtés. Ce serait l'archétype modèle par excellence. Je pense qu'il faut en venir à un certain point limite avant de décider, si vous êtes une province, de créer une municipalité régionale en étape avant de décider que cette municipalité régionale

[Texte]

stage before you decide that that regional municipality is one deserving of constitutional recognition and taxing powers, but I do not think that because an organization like a county exists on paper, that is a good reason to start letting it tax income. I think the reason is essentially that in areas of high congestion, the needs for publicly purchased services simply become so much greater that I can see no other way of providing them.

Mr. Ryan: Then you would have to have a pretty selective committee working pretty well full time to make up a list of what municipalities could participate, or at least have, say, a decennial review.

Mr. Jaffry: I would think a decennial review would probably work. I think you would put the boundaries fairly widely and you would make them accord with the regional government boundaries that provinces were working on. It would obviously adjust the tax relations between a province and a municipality that was its creature when this happened and I think would have to be the subject of negotiation every 10 years after the census, and so on. But I would like to see the municipalities involved in that negotiation.

Mr. Ryan: Thank you. I will pass to others, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): After Senator Cameron I will invite comments from the floor. Senator Cameron.

Senator Cameron: Mr. Chairman, this is not the first time the suggestion has come up that a third tier of government be established, and I wonder if Mr. Jaffry has specific recommendations to make as to how the relationship between the provinces and the proposed city-states be established. In other words, what acts will this affect and how does he propose to have them amended? That is the first question. The second, does he have an appreciation of how the provincial governments will react to what in effect is a denigration of their authority and their powers?

Mr. Jaffry: Well, to answer the second question first, I think the provincial governments will react very badly. I think any group of politicians who are being told that some of their powers are to be taken away tend to react very badly, and that is simply something that you, not perhaps being directly involved in it, will have to consider.

The number of acts that would have to be changed would be legion. They would involve, I would think, virtually every statute book in the Province of Ontario, at any rate, and that is why a change like this is something that could not be made overnight, or could not be made lightly. I think even sorting out what powers you would want to give to a city-state is something that will take a long time, and having done that, the time for implementation is then going to go on beyond that. That is why I think working towards 10 years is working about as quickly as can be done, but I think that the effort is worth it.

[Interprétation]

mérite d'être reconnue par la Constitution et d'avoir des pouvoirs d'imposition, mais je ne pense pas que même si un comté existe sur papier, ce soit une raison suffisante pour lui permettre d'imposer sur les revenus. Je pense que la raison principale est que, dans les régions intensément peuplées, les besoins de services achetés par le public deviennent, tout simplement, tellement plus considérables que je ne vois aucune autre façon de pouvoir les fournir.

M. Ryan: Il faudrait donc un comité de sélection travaillant presque à plein temps et qui établirait une liste des municipalités qui pourraient contribuer, ou au moins organiser une révision disons tous les 10 ans.

M. Jaffry: Oui je pense qu'une révision tous les 10 ans fonctionnerait probablement bien. Les limites peuvent être assez souples et être conformes aux limites du gouvernement régional qui ferait l'objet de l'attention de la province à un moment donné. Cela permettrait évidemment de redresser les rapports fiscaux entre une province et une municipalité qu'elle a créée lorsque l'affaire s'est produite et cela peut faire l'objet d'une négociation à tous les 10 ans après le recensement. Mais je voudrais que les municipalités s'intéressent à ce genre de négociations.

M. Ryan: Merci. Je laisse le champ libre aux autres, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Après que le sénateur Cameron aura parlé, j'inviterai les personnes qui sont dans la salle, à faire leurs commentaires. A vous, sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: Monsieur le président ce n'est pas la première fois que cette suggestion est faite de mettre en place un troisième niveau de gouvernement; je me demande si M. Jaffry a des recommandations spécifiques à faire en ce qui a trait aux rapports à établir entre les provinces et les villes-états projetées. En d'autres termes, quelles seront les lois qui seront affectées à cet égard et comment pourront-elles être modifiées; c'est là la façon dont les gouvernements provinciaux réagiront à ma première question. Deuxièmement, a-t-il une idée de ce qui, de fait, constitue une dénigration de leur autorité et de leurs pouvoirs?

M. Jaffry: Pour répondre d'abord à la deuxième question, je crois que les gouvernements provinciaux réagiront probablement très mal. Par ailleurs, tous les groupes d'hommes politiques qui se font dire qu'ils perdront une partie de leurs pouvoirs ont tendance à réagir très mal, et c'est là tout simplement quelque chose qu'il vous faudra considérer, même si ça ne vous touche pas directement.

Le nombre de lois qui seraient changées est impressionnant. Cela toucherait, je crois, probablement chacun des volumes de statuts de la province d'Ontario, et c'est la raison pour laquelle un changement du genre ne pourrait se faire ni à la légère ni du jour au lendemain. Je pense que même en faisant le tri des pouvoirs qu'on est prêt à accorder à une ville-état il faudra y consacrer beaucoup de temps, et une fois cela fait viendra le temps de la mise en œuvre, ce qui prendra encore beaucoup plus de temps. C'est pourquoi je pense qu'une période de 10 ans en est une aussi brève que possible, mais l'effort en vaut la peine.

[Text]

Senator Cameron: To your knowledge has the Canadian Federation of Mayors and Municipalities, which is the national spokesman for the municipal governments, established a committee to be looking into this situation so far?

Mr. Jaffry: I understand that they have established a committee to make representations to your Committee. The note I have, which is again part of the planning board brief I referred to earlier, was that on August 19, 1970, the Canadian Federation of Mayors and Municipalities submitted a position paper *The Municipality in the Canadian Federation* to the Ministers of Municipal Affairs meeting in Winnipeg. They are apparently dealing with some 4,500 municipalities, and one of the messages I wished to leave with you was that if the municipal negotiation was to go on with federations such as that, I do not think it would be dealing with the problem that I am addressing myself to. There will be municipal problems facing the Constitution apart from the problems of the very large urban centres. I think they will have to be dealt with separately. In dealing with the problems of the large centres I almost think you will have to negotiate directly with those cities because when the rural or smaller municipalities are putting their input into the Federation as well, it simply will not be dealing with the same problem.

• 1450

Senator Cameron: You say that "we", and I presume you refer to the federal government, would have to negotiate with those cities, and I would think you have got the cart before the horse. Would not those cities have to negotiate first with the provincial governments and then secondly with the federal government?

Mr. Jaffry: That is exactly the problem that I raised with Mr. Brewin I think. We would like to cut through this process of our having to negotiate with provincial governments and they being the only body that can negotiate with you. We in the City of Toronto, I think, feel that we elect our federal members and we wish them to be our representatives. We wish them to be prepared to look at the problems of our city as they relate to the Constitution, and take direct action.

As for a process of negotiation, I do not really care who starts it, but I think it has to be a three-level negotiation rather than our simply talking to our own province.

Senator Cameron: I can take it from your remarks, then, that up to this point in time, no formal program by which this third tier of government can be established has been devised.

Mr. Jaffry: I think that is certainly my strong feeling, and I think it is difficult to devise a way of doing that if you are trying to zero in on the problems of particularly large regional municipalities.

Senator Cameron: Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

Le sénateur Cameron: A votre connaissance, est-ce que la fédération canadienne des maires et des municipalités, qui est le porte-parole des gouvernements municipaux, a institué un comité qui jusqu'ici a étudié la situation?

M. Jaffry: Je pense qu'un comité a été créé qui présentera des instances à votre comité. La note que j'ai ici, et qui, je le répète, fait partie du mémoire de la commission de planification auquel je me suis reporté antérieurement date du 19 août 1970. La Fédération canadienne des maires et des municipalités a présenté un document faisant état de sa prise de position aux ministres des Affaires municipales, qui se sont réunis à Winnipeg, et qui avait pour titre: *Sa municipalité dans la fédération canadienne*. Ils s'occupent apparemment d'environ 4,500 municipalités et voici l'un de leurs messages que je désirais vous rappeler, portant que si les négociations des municipalités se poursuivaient avec des fédérations comme celles-là, il ne s'agirait pas je pense du problème dont je m'occupe moi-même. Il y aura des problèmes municipaux qui confronteront la Constitution indépendamment des problèmes des grands centres urbains. Je pense qu'ils devront être étudiés distinctement. Lorsqu'on parle des problèmes des grands centres j'en viens presque à penser qu'ils devront être négociés directement avec villes-là, car lorsque les municipalités rurales ou les municipalités de moindre importance incorporent leur influence à celle de la fédération, cette dernière ne traite plus du tout de la même question.

Le sénateur Cameron: Lorsque vous dites que «nous», et je présume que vous voulez dire le gouvernement fédéral, devra négocier avec ces villes, je pense que vous mettez la charrue devant les bœufs. Ces villes ne doivent-elles pas d'abord négocier avec les provinces et ensuite avec le gouvernement fédéral?

M. Jaffry: C'est exactement le problème que j'ai soulevé avec M. Brewin, je crois. Nous aimerions à changer cette façon qui nous oblige à négocier avec les gouvernements provinciaux, eux étant le seul organisme qui peut négocier avec vous. Mon opinion est que nous, de la ville de Toronto, nous élisons nos députés au fédéral et nous désirons qu'ils soient nos représentants. Nous voulons qu'ils soient prêts à étudier les problèmes de notre ville puisque ceux-ci se rattachent à la Constitution, et qu'ils prennent des mesures.

Pour ce qui a trait à la marche des négociations, peu importe qui les commence, mais il faut des négociations aux trois paliers au lieu d'en parler simplement à notre propre province.

Le sénateur Cameron: Je peux donc conclure à la suite de vos remarques que, jusqu'ici, aucun programme officiel permettant la création de ce troisième palier du gouvernement, n'a été mis sur pied.

M. Jaffry: C'est certainement ce que je pense et il est difficile de savoir comment procéder si vous essayez de minimiser les problèmes de certaines grandes municipalités régionales.

Le sénateur Cameron: Merci, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Before taking comments from the floor, I will recognize Mr. Bill Givens who has asked the right to question as well, and I would also say to those of you who may wish to speak from the floor that at this time comments from the floor must be restricted to this issue. There will be an opportunity for you later to speak on other issues. Mr. Givens.

Mr. Givens: Mr. Jaffry, as you can tell from some of the questioning so far, a very serious concern on the part of a number of my colleagues up in Ottawa is how badly the provinces are going to feel about having some of their jurisdiction taken away from them, and this is a very serious hang-up in Ottawa.

Having regard for the fact, and I think you will agree with me, that the urban areas today are as important to Canada's financial and economic future as agriculture was 100 years ago, what would be your views, instead of taking away anything from the provinces, that we write into the Constitution something like Section 95 where urban areas are given a co-ordinate jurisdiction, where there are concurrent powers which can deal with urban matters? In other words, for certain purposes the federal government would have certain responsibilities and for other purposes, like Dundas or Burlington, it will be the provincial government that will have jurisdiction. Do you think that a section of that kind, like Section 95 which gives concurrent powers with respect to legislation respecting agriculture—do you think that a similar section dealing with urban matters would be advisable or useful?

Mr. Jaffry: I am not exactly sure what you are suggesting, Mr. Givens. Something like that, if it is what I think it is, may be useful. I would like to make it perfectly clear that we are not here talking about whether the province or the federal government should solve our problems. I am here saying we would like to solve our own problems. I think that if you are saying that something giving similar powers in two levels of government might be a good way of starting, I would tend to agree with that, that if we are going to give powers to cities, we are going to have to bluff our way into it over a period of time and see what powers they try exercising, see how well they do it, and then decide whether the power should be exclusive. But essentially, I think that the cities should be solving their own problems.

Mr. Givens: Well, I agree with you on that. The point I am trying to make, and have tried to make now for over two years, is that the urban areas of this country should be plugged into Confederation. Do you agree with me on that?

Mr. Jaffry: Absolutely right. That is why I am here.

Mr. Givens: Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Whelan: Can I ask a supplementary question, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan.

Mr. Whelan: I seem to be under the impression, from what the witness has said, Mr. Chairman, that he does not figure that the City of Toronto has proper representation in Ottawa.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Avant d'entendre les gens de la salle, je donnerai la parole à M. Bill Givens qui veut également poser des questions. Et, je dirai à ceux qui, dans la salle, veulent prendre la parole, qu'il faut se limiter à la question à l'étude. Plus tard, vous aurez l'occasion de parler sur d'autres questions. Monsieur Givens.

M. Givens: Monsieur Jaffry, vous pouvez déduire d'après les questions posées jusqu'ici, que plusieurs de mes collègues d'Ottawa se demandent anxieusement quelle sera la réaction des provinces si on leur retire certains pouvoirs et cela constitue une sérieuse préoccupation à Ottawa.

Prenant cela en considération, vous reconnaîtrez comme moi que les régions urbaines, à l'heure actuelle, sont aussi importantes pour le Canada dans le domaine économique et financier, que l'agriculture l'était il y a 100 ans. Que penseriez-vous si, au lieu d'enlever des pouvoirs aux provinces, on ajoutait à la Constitution quelque chose qui ressemble à l'article 95, dans lequel les régions urbaines ont des pouvoirs coordonnateurs, où il existe des pouvoirs communs pour étudier les questions urbaines? En d'autres mots, dans certains buts, le gouvernement fédéral aurait certaines responsabilités, et dans d'autres cas, comme ceux de Dundas ou Burlington c'est la province qui s'en occuperait. Pensez-vous qu'un article semblable, tel l'article 95 qui donne des pouvoirs communs en ce qui concerne les lois sur l'agriculture—pensez-vous qu'un tel article sur les questions urbaines, serait recommandable ou utile?

M. Jaffry: Je ne sais pas exactement quelle est votre suggestion, monsieur Givens. Quelque chose comme cela, si c'est ce que je crois, pourrait être utile. Je voudrais dire bien clairement que nous ne sommes pas ici pour déterminer s'il incombe aux provinces ou au fédéral de résoudre nos problèmes. Je dis ici que nous aimerions résoudre nos propres problèmes. Je crois que si vous dites que donner des pouvoirs semblables à deux niveaux du gouvernement, serait un bon point de départ, j'aurais tendance à le croire, que si on donne des pouvoirs aux villes, nous devons relever le défi pendant un certain temps et voir quels pouvoirs ils essaient d'exercer, voir de quelle façon elles s'en tirent et, après, décider si le pouvoir devrait être exclusif. Mais en premier lieu, je crois que les villes devraient résoudre leurs propres difficultés.

M. Givens: Bien, je suis d'accord avec vous sur ce point. Ce que je veux souligner, ayant essayé de le faire depuis deux ans, c'est que les régions urbaines de ce pays devraient être ajoutées à la Confédération. Êtes-vous d'accord avec moi sur cela?

M. Jaffry: Entièrement correct. C'est pour cela que je suis ici.

M. Givens: Merci beaucoup, monsieur le président.

M. Whelan: Puis-je poser une question additionnelle, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Whelan.

M. Whelan: J'ai l'impression, en me fondant sur ce que le témoin vient de dire, monsieur le président, qu'il ne pense pas que Toronto est bien représentée à Ottawa.

[Text]

Just going over the list, I hope you are aware that there are 24 members of Parliament from Toronto in Ottawa, and that out of the total number of senators to which the Province of Ontario is entitled, you have 12 of them from this great city. So you have 36 representatives representing your wishes and wants in Ottawa at the present time.

Mr. Jaffry: I surely hope that nothing that I said would suggest that I thought we had improper representation in Ottawa. The problem is that it is in Ottawa, and the place we think the problems of the City of Toronto should be solved is in the City of Toronto. I think we would tend to feel that our representatives in Ottawa do a marvelous job deciding on things like defence and foreign affairs, but we have very great difficulty trying to work out the sewer program with the people who are in Ottawa. We have got the sewers.

Mr. Whelan: You mean people like Bill Givens cannot give you proper representation concerning sewers in Ottawa?

Mr. Jaffry: Undoubtedly he has been trying to get us some money for many years without success, and I do not blame him for that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would now invite comments from the floor on this question. Yes. Would you give us your name first, please?

Albert Tuchel (Duncan Dr., Georgetown, Ontario): I strongly believe that we are over-governed. What we need is not a third-tier government that is strengthened, but we need a lumberjack to be let loose in the bureaucracy to go out and cut some deadwood, because the danger, as I see it, is that we get side-tracked onto a track where we find ourselves like the big city-state which has proven ineffective in the terms of history, and it is on this subject that I would like to speak later when I make my presentation, if I am given the chance. This is all I want to say at this time, thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Yes. Do you have a microphone?

Thomas R. Blanchard (54 Sloly Road, Scarborough, Ontario): We have been talking for half an hour now, and I noticed that the witness mentioned income tax. I wonder if the witness can give me a definition of the term income tax?

Mr. Jaffry: Well, I can give you an Income Tax Act and I could read it to you, but what I am generally talking about is a form of taxation that is levied on the earning power of the individual. I am all for capital gains and things like that, but I want a progressively raised tax that the municipality can avail itself of.

Mr. Blanchard: Well, it is obvious that you do not know a definition of the term "income", and I would like to call your attention to the fact that this is an import from the United States and that the United States

[Interpretation]

Regardant la liste, j'espère que vous savez qu'il y a 24 députés de Toronto à Ottawa, et que sur le nombre total de sénateurs auxquels a droit la province d'Ontario, il y en a 12 de Toronto. Il y a donc 36 personnes qui représentent vos désirs et vos besoins à Ottawa, à l'heure présente.

M. Jaffry: J'espère que rien de ce que j'ai dit peut suggérer que je pense que nous sommes mal représentés à Ottawa. Le problème consiste dans le fait que c'est à Ottawa, et nous pensons que les problèmes consistent dans le fait que c'est à Ottawa, et nous pensons que les problèmes de la ville de Toronto devraient être réglés dans la ville de Toronto. Je crois que nous devrions penser que nos représentants à Ottawa font un travail magnifique lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des questions de défense et d'affaires étrangères, mais il est difficile pour vous d'élaborer à Ottawa, un système d'égout.

M. Whelan: Vous voulez dire que des gens comme Bill Givens ne vous représentent pas adéquatement à Ottawa en ce qui concerne les égouts?

M. Jaffry: Sans doute, car il essaie sans succès de nous obtenir de l'argent depuis des années, et je ne peux le blâmer pour cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Maintenant la discussion est ouverte. Oui. Auriez-vous l'obligeance d'abord de vous identifier, s'il vous plaît?

Albert Tuchel (Duncan Dr., Georgetown, Ontario): Je crois vraiment que nous sommes trop gouvernés. Ce qu'il nous faut, ce n'est pas un troisième palier du gouvernement qui serait renforcé, mais nous avons besoin d'un bûcheron qui irait et couperait le bois mort dans la bureaucratie, parce que le danger, tel que je le vois, est que nous perdions l'objectif de vue, nous retrouvant comme une grande ville-état, dont l'inefficacité a été prouvée dans l'histoire, et c'est sur ce sujet que je voudrais parler lorsque je présenterai mon mémoire, si on m'en donne la possibilité. C'est tout ce que j'ai à dire pour l'instant, merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Oui. Vous avez un micro?

M. Thomas R. Blanchard (54 Sloly Road, Scarborough, Ontario): On parle depuis une demi-heure maintenant et j'ai remarqué que le témoin a mentionné l'impôt sur le revenu. Le témoin pourrait-il me donner une définition de l'expression «impôt sur le revenu»?

M. Jaffry: Eh bien, je pourrais vous donner une Loi de l'impôt sur le revenu et je pourrais vous la lire, mais je parle généralement d'impôts prélevés sur le pouvoir de gagner de l'individu. Je suis tout à fait en faveur des gains de capitaux et du reste, mais je voudrais une taxe appliquée progressivement, dont la municipalité pourrait profiter.

M. Blanchard: Eh bien, il est évident que vous ne connaissez pas la définition du mot «revenu» et je voudrais vous signaler que cela est un mot importé des États-Unis et que la Cour suprême des États-Unis ne peut

[Texte]

Supreme Court cannot give a definition. So before we start to talk, we had better know what we are talking about.

Mr. Jaffry: I am delighted to hear that, because if it means that none of us would have to pay it anymore, that would be something I would be as pleased about as anyone else.

Mr. Blanchard: I can furnish the information, the legal information, to defend you against an income tax charge.

Mr. Jaffry: That is very good.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other microphone.

Bruce Magmuson (Toronto, Ontario): I cannot say that I have any particular plan or answer for the problem that is being discussed here, but I think it has to do also with the question of democracy and democratic representation in government. When we have urban centres like Metropolitan Toronto, which in terms of budgetary appropriations and people have outgrown a number of provinces, then I think that somehow or another we have to find some way of expressing a different constitutional approach to the way these local municipal governments operate. This applies particularly in Toronto now where we have, for example, a mayor who is a super mayor who is not even elected. I think this is a very important question and I would like to draw that to the attention of the Committee while they discuss this matter.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, on a point of order, you have another cameraman in here and the rules are that they cannot be in here when the Committee is in session.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I would ask the cameraman to withdraw, the Committee being in session.

Did you want to make any reply to that, Mr. Jaffry?

Mr. Jaffry: No, I think those remarks have spoken for themselves.

Mr. Ryan: As I understand parliamentary procedure—our Committees are subject to parliamentary rules, and it is against parliamentary rules for anyone to bring a sign or any unusually attracting object into the chamber.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you see any such object here?

Mr. Ryan: Not at the moment, but it was indicated earlier. I think it might happen again.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think we should allow Mr. Jaffry to complete his answer.

Are there any further comments from the floor?

Reginald R. Baboolal (60 Cedarvale Avenue, Toronto 13, Ontario): It is distressing to note that while we are already burdened to the hilt with taxes, income taxes, this tax and the other tax, not one of the politicians here has stressed a more efficient utilization of the revenues already collected. It has been reported that the City of

[Interprétation]

donner une définition de ce terme. Alors, avant de commencer à parler, il faudrait savoir de quoi on parle.

M. Jaffry: Je suis très content d'entendre cela, parce que si cela veut dire que nous n'aurons plus désormais de taxes à payer, je serai aussi content que les autres.

M. Blanchard: Je peux vous donner l'information, l'information légale pour vous défendre contre une charge d'impôt sur le revenu.

M. Jaffry: Ceci est très bien.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'autre microphone.

Bruce Magmuson (Toronto, Ontario): Je ne peux dire que j'ai une réponse ou un programme précis pour régler la question à l'étude, mais je pense qu'il s'agit aussi de démocratie et de représentation démocratique au sein du gouvernement. Quand nous avons des centres urbains comme le Toronto métropolitain, lesquels, en termes d'appropriations budgétaires et de population, dépassent un certain nombre de provinces, alors je crois que, d'une manière ou d'une autre, nous devons trouver un moyen différent d'aborder la question constitutionnelle en rapport avec la façon dont fonctionnent ces gouvernements municipaux locaux. Cela s'applique surtout à Toronto, où nous avons maintenant, par exemple, un maire qui est un supermaire qui n'est pas même élu. Je pense que la question est très importante et je tiens à la porter à l'attention du comité tandis que la question est à l'étude.

M. Whelan: Monsieur le président, une question de règlements; il a un autre cameraman dans la salle et les règlements stipulent qu'ils n'ont pas droit d'être ici pendant la séance.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je demanderais au cameraman de sortir, car le Comité siège maintenant.

Voulez-vous répondre à ceci, monsieur Jaffry?

M. Jaffry: Non, je pense que ces propos se passent de commentaire.

M. Ryan: Tel que je comprends la procédure parlementaire—nos Comités sont assujettis aux règles parlementaires et il est contraire aux procédures parlementaires d'introduire dans cette pièce, un placard ou tout autre objet inusité.

Le coprésident (M. MacGuigan): Est-ce que vous voyez un tel objet ici?

M. Ryan: Non, pas dans le moment, mais il y en a eu une peu plus tôt. Je pense que cela pourrait se répéter.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense qu'il faudrait permettre à M. Jaffry de terminer sa réponse.

Y a-t-il d'autres commentaires venant de la salle?

Reginald R. Baboolal (60 Cedarvale Avenue, Toronto 13, Ontario): Il est troublant de constater, que bien que nous soyons déjà surchargés au maximum, d'impôts, de l'impôt sur le revenu, de cette taxe et d'une autre taxe, aucun des politiciens ici a parlé d'une utilisation plus efficace des impôts déjà perçus. On a dit que la ville de

[Text]

Toronto has employed computers on a full-time basis. Yet it has also been reported that some of these expensively run computers operate only for about 25 hours out of the 168 hours which they were to operate for the whole week. Again, the Welfare Department has recently been charged with squandering the tax-payers money and when the odd politician gets up in defence of the poor hard-burdened taxpayer, other politicians get up with technicalities as to where and when the information that the politician has presented has been gleaned. It is very important, I think, that we forget all this old talk about levying more taxes and this and that, and stress a more efficient utilization of revenues already collected.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman and Mr. Jaffry, I am from Montreal and I am very sympathetic to the proposals you make. But whenever any such proposals are made, some people say in reply that provinces could give municipal regions the very structure and powers that you are suggesting under the present Constitution. In other words, Ontario, the Ontario government and the Ontario legislature, could make Toronto, the Metropolitan regions of Toronto, the type of thing that you have suggested. They could do the same thing for Hamilton. What is your reply to that type of suggestion?

Mr. Jaffry: In the first place, I think they probably could.

Mr. Allmand: Well, they can. Legally they can.

Mr. Jaffry: Legally they can. Politically I do not think they will. That is my first problem. Secondly, I think if you are talking about a Constitution, perhaps in emotive terms, you are trying to think of what the appropriate role of each level of government that you have is, and if you are totally silent on the question of the role of the municipal government, I do not really think it works as a Constitution, and it does lead to great difficulties between the municipality and the provincial government. I would hope that those would not flare up, but I think it is better to enshrine what you are in fact doing in some document that all three levels of government can rely upon.

Mr. Allmand: Would the reason for the Ontario government's and probably the other provincial governments' reticence to make the changes you suggested be due to the fact that there is a great predominance of rural representation in the Ontario legislation, and that Toronto does not have enough representation in the Ontario legislature?

Mr. Jaffry: Well, it certainly has enough on a population basis, although the problems of rural representation are bad. We get hung up putting our private bills through the legislature some years because there are five farmers looking at it and none of them knows what it is we are asking for and they do not want to give it to us anyway. That sort of thing happens from time to time, and it certainly bothers us.

[Interpretation]

Toronto a employé des calculatrices à plein temps. Cependant, on a aussi dit que ces calculatrices coûteuses ne fonctionnent que 25 heures sur les 168 heures durant lesquelles elles devaient fonctionner pendant une semaine entière. On dit aussi que le département de l'Assistance sociale a dernièrement été accusé de gaspiller l'argent du contribuable mais quand un politicien quelconque se lève pour défendre le pauvre contribuable écrasé par les impôts, d'autres hommes politiques se lèvent et énoncent des technicalités sur la provenance de l'information présentée, et quand elle a été recueillie. Je pense qu'il est très important de mettre de côté cette éternelle question de perception de nouvelles taxes et ceci et cela, et insister sur une meilleure utilisation des revenus déjà perçus.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président et monsieur Jaffry, je suis de Montréal et je suis très sympathique aux propositions que vous nous avez présentées. Mais lorsque de semblables propositions sont faites, des gens répondent que les provinces pourraient donner aux régions municipales la structure même et les pouvoirs que vous suggérez dans le cadre de la Constitution actuelle. Autrement dit, l'Ontario, le gouvernement de l'Ontario et l'Assemblée législative de l'Ontario pourraient faire de la région métropolitaine de Toronto, le genre de choses que vous avez suggérées. Cela s'appliquerait également à Hamilton. Que répondez-vous à cette proposition?

M. Jaffry: Premièrement je pense qu'ils le pourraient probablement.

M. Allmand: Eh bien! Ils le peuvent. Légalement ils le peuvent.

M. Jaffry: Légalement, ils le peuvent. Politiquement, je ne pense pas qu'ils le feraient. Voilà le premier problème. Deuxièmement, si vous parlez maintenant de la Constitution, peut-être de façon émotive, vous essayez de voir quel est le rôle approprié du palier de gouvernement qui est le vôtre, et si vous ne parlez absolument pas du rôle du gouvernement municipal, je ne pense vraiment pas que cela fonctionne dans le cadre d'une Constitution et cela conduit à d'énormes difficultés entre la municipalité et le gouvernement provincial. J'espère donc que des difficultés de ce genre ne surgiront pas, mais il vaudrait mieux inclure ce que vous faites dans un document sur lequel les trois paliers de gouvernements pourraient se guider.

M. Allmand: La raison pour laquelle le gouvernement de l'Ontario et probablement d'autres gouvernements provinciaux hésitent à adopter les changements que vous proposez, tient-elle au fait qu'il y a un nombre prédominant de députés ruraux à l'Assemblée législative de Toronto, et que Toronto n'a pas suffisamment de députés à l'Assemblée législative?

M. Jaffry: Eh bien, il y en a certainement assez, compte tenu de la population, bien que les problèmes de la représentation rurale soient mauvais. Nos lois privées sont retardées pendant plusieurs années parce que cinq cultivateurs l'étudient et se demandent ce que nous voulons obtenir et, de toute façon, ne veulent pas nous l'accorder. Cette sorte de chose se produit de temps en temps et nous ennuie beaucoup.

[Texte]

Mr. Allmand: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The last questioner from the Committee will be Mr. Osler.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions. I would like to ask Mr. Jaffry if he thinks, when we are looking at this Constitution, that provinces today have any relevance.

Mr. Jaffry: I still think they have some, and I think that may apply more to some provinces than to others. I am certainly no expert on Maritime Province Union, but that seems to me like a good idea. I also see that there are things that could be done in Northern Ontario that would involve a great deal of development taking place there, and what happened there would have some effect on the City of Toronto and the municipality of Metropolitan Toronto.

Provincial transportation systems, as well, are irrelevant things, and it seems to me that this province-wide planning, and if you like trusteeship, in areas that do not seem to be large enough to be a self-governing city-state—those things are useful things for provinces to do. Beyond that, I do not think they have a tremendous amount of relevance.

Mr. Osler: Mr. Chairman, if, instead of 10 provinces, we had about 15, and Ontario, for instance, were divided into 4 or 5 sections, making themselves new provinces, it might well be that then you would have a much more relevant local government, as it were, I mean a provincial government, than you now have. I cannot really feel that Northwestern Ontario has too much in common with Toronto's problems for instance, and yet I cannot see how any federal government is going to be very much more willing than it has been now to expand the area in which it has to take the rap for raising taxes without having the responsibility of administering them.

One gentleman quite correctly, I think, made an observation about the fact that there is a certain amount of waste and inefficiency now at all levels and the further you waste take away the responsibility, the more you are liable to have. As a federal member, I would hate to be responsible for raising an awful lot of money for you fellows in Toronto to spend that I had to say over what-sover.

Mr. Jaffry: That is right. I think we would rather raise our own money and get booted out if we spend it badly instead of taking the kinds of grants we do now. The idea of a number of provinces, a larger number, may be a very good one. It certainly is one I have not thought about a great deal. Perhaps Prince Edward Island is about the right size for a province. It certainly would work as a community. I tend to think it will be hard to find that working everywhere. I gather you are from Winnipeg, sir, and your remarks on Northwestern Ontario are well taken. That is the way they feel about it, and perhaps they probably think you do.

Mr. Osler: It was stolen from Manitoba, of course.

[Interprétation]

M. Allmand: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): La dernière question venant d'un membre du comité sera celle de M. Osler.

M. Osler: Merci, monsieur le président. J'ai deux questions à poser. Je voudrais demander à M. Jaffry si, à son avis, lorsque l'on considère la Constitution, les provinces, à l'heure actuelle, ont un rôle à jouer?

M. Jaffry: Oui, je pense encore qu'elles ont un certain rôle à jouer et je pense que ceci peut s'appliquer à certaines provinces plutôt qu'à d'autres. Je ne suis pas un expert en ce qui concerne l'Union des provinces Maritimes mais cela me semble être une bonne idée. Je pense aussi qu'il y aurait des choses à faire dans le nord de l'Ontario qui impliqueraient, un développement considérable dans cette région-là, ce qui se passerait là-bas pourrait avoir certains effets sur la région métropolitaine de Toronto.

Les systèmes de transport provincial, aussi, ne sont pas appropriés et il me semble qu'une planification à l'échelle de la province et, si vous voulez une administration dans les régions qui ne semblent pas assez grandes pour se gouverner elles-mêmes, ces choses constitueraient des réalisations possibles par les provinces. En dehors de cela, je ne crois pas qu'elles ont un grand rôle à jouer.

M. Osler: Monsieur le président, si, au lieu de 10 provinces, nous en avions 15 et si l'Ontario était divisée en 4 ou 5 sections qui se constitueraient en de nouvelles provinces, il se pourrait fort bien qu'alors le gouvernement local soit plus approprié, je veux dire un gouvernement provincial, que ce que nous avons maintenant. Je ne pense pas vraiment que le nord-ouest de l'Ontario ait beaucoup en commun avec les problèmes de Toronto, par exemple et pourtant je ne peux pas voir comment un gouvernement fédéral, que qu'il soit, pourrait être plus disposé qu'il ne l'a été jusqu'à présent, à élargir l'endroit où il doit prendre la responsabilité du prélèvement des taxes, sans avoir à en assumer l'administration.

Un monsieur a mentionné très à propos d'ailleurs le fait qu'il existe aujourd'hui un certain gaspillage et une certaine inefficacité à tous les niveaux et plus vous enlèverez de responsabilités, plus il y aura de gaspillage.

A titre de député fédéral, je ne voudrais pas être chargé d'une requête importante d'argent pour vous de Toronto, pour que cet argent soit dépensé sans que j'ai à dire quoi que ce soit à ce sujet.

M. Jaffry: C'est juste. Je crois que nous préférierions prélever nos propres impôts quitte à nous faire mettre dehors si nous les dépensons mal, au lieu de recevoir la sorte d'octrois que nous avons maintenant. L'idée d'un plus grand nombre de provinces pourrait être très bonne. C'est certainement une idée sur laquelle je ne me suis pas arrêté souvent. Peut-être la province de l'Île-du-Prince-Édouard a-t-elle la bonne dimension pour une province. Elle fonctionnerait certainement bien comme collectivité, j'incline à penser que ce serait difficile de faire fonctionner cela partout. Je comprends que vous êtes de Winnipeg monsieur et vos remarques sont appréciées. C'est là leur opinion et peut-être pensent-ils que c'est probablement la vôtre.

M. Osler: Cela a été volé du Manitoba, naturellement.

[Text]

Mr. Jaffry: Yes.

Mr. Osler: That is by force of arms. We are leaving that alone for the time being. Someday maybe we will redress it, I do not know. We have other problems here today.

It seems to me there are two problems. One is a legitimate cultural problem where different regions are different in this country of Canada and they are probably going to remain different. But when it comes to monetary problems, we are a little too far removed from the spending of money now in many cases.

Mr. Jaffry: Yes. I think you are essentially asking yourself, or I am, what the appropriate size for a self-governing community is, a totally self-governing community, in the sense that provinces now are self-governing. It is going to have to be some blend of geographical area and population, and if you can get a small enough area with a big enough population, then I think you should be virtually self-governing and we simply are not that yet. We have the governments. We are doing all the expense that the man was talking about. There are three levels of government, and one of the reasons that the municipal one may be very ineffective is that it has not the power to do the things people really want it to do. So we have a council chamber that is one of the most attractive places in North America, and we sit there wishing we had some money and some power to do something.

Mr. Osler: Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Hon. Senators and gentlemen of the Committee, on your behalf I would like to thank Alderman Jaffry for his presentation. Thank you and good luck.

Mr. Jaffry: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Our next witness will be Professor Albert Abel.

Members of the Committee, we have quite an array of witnesses who want to appear before us this afternoon, as well as those who have already been slated for tonight. If I may now speak to the witnesses waiting, I suggest that some of them may have to wait until tomorrow morning because of the very great number who want to appear. After Professor Abel, I have scheduled Chief Fred Plain from the Union of Ontario Indians, and then Alderman O'Donohue. I am not sure whether we will have time this afternoon for other witnesses or not. If we do, we will take as many as we possibly can. We will be sitting here this evening and again tomorrow morning.

Ladies and gentlemen, it is a very great pleasure to introduce to you Dr. Albert Abel, Professor of Law at the University of Toronto. Professor Abel and I were colleagues in the same faculty for many years and it is a special pleasure for me to have him with us here this afternoon.

[Interpretation]

M. Jaffry: Oui.

M. Osler: Par la force des armes. Nous mettons cela de côté pour le moment. Un jour peut-être, nous le corrigeons, je ne sais pas. Aujourd'hui, nous avons d'autres problèmes ici.

Il me semble qu'il y a deux problèmes. L'un d'eux est un problème culturel tout à fait légitime, où les diverses régions sont différentes, au Canada, et probablement continueront à être différentes. Mais, lorsque l'on touche aux problèmes monétaires, nous sommes un peu trop loin des autorités qui dépensent à l'heure actuelle, dans beaucoup de cas.

M. Jaffry: Oui. Je crois que vous vous demandez d'abord, ou moi je me demande, quelle est la dimension appropriée pour une collectivité autonome, une collectivité entièrement autonome, dans le même sens que les provinces qui sont, à l'heure actuelle, des autorités autonomes. Il devra s'agir d'un mélange de régions géographiques et de populations, et si vous pouvez avoir une région de dimension assez restreinte avec une assez grande population, alors je pense que vous pourriez vous gouverner vous-mêmes et nous n'avons simplement pas cela encore. Nous avons le gouvernement. Nous faisons toutes les dépenses dont l'homme parlait. Il existe trois paliers de gouvernements et une des raisons pour lesquelles le gouvernement municipal n'est pas quelquefois très efficace provient de ce qu'il n'a pas le pouvoir de réaliser les choses que la population veut qu'il fasse. Alors, nous siégeons dans une chambre du conseil qui est une des plus attrayantes de l'Amérique du Nord et nous sommes là, souhaitant avoir quelque argent et un peu de pouvoir pour faire quelque chose.

M. Osler: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Honorables sénateurs et messieurs du comité, en votre nom, je tiens à remercier le conseiller municipal Jaffry pour son exposé. Merci et bonne chance.

M. Jaffry: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Notre prochain témoin sera la professeur Albert Abel.

Messieurs les membres du comité, nous avons en effet une brochure considérable de témoins qui veulent comparaître ici cet après-midi, de même que ceux qui sont censés paraître ce soir. Je pourrais peut-être parler aux témoins présents, et suggérer que certains devraient attendre jusqu'à demain matin à cause du très grand nombre de personnes qui veulent être entendues. Après le professeur Abel, nous aurons le Chef Fred Plain de l'Union des Indiens d'Ontario et ensuite le conseiller O'Donohue. Je ne sais pas si nous aurons le temps cet après-midi, d'entendre d'autres personnes, ou non. Si oui, nous en entendrons le plus possible. Nous siégeons ce soir et de nouveau demain matin.

Mesdames et messieurs, j'ai le grand plaisir de vous présenter le professeur Albert Abel, professeur de droit à l'Université de Toronto. M. Abel et moi étions collègues à la même faculté pendant un bon nombre d'années et je me réjouis de sa présence parmi nous cet après-midi.

[Texte]

• 1510

Professor Abel received his initial law degree from the State University of Iowa and subsequently obtained a Doctor's degree in Law from Harvard University. He taught at the University of Western Virginia and several other United States universities before coming to the University of Toronto some 15 years ago, where he has become one of the adornments of Canadian law.

Professor Abel was on our list of witnesses for us to hear in Ottawa at our leisure, but because he volunteered to appear here and because it is a great pleasure for us to hear a witness of Professor Abel's caliber as early in our hearings as possible, we are very pleased to have him here with us this afternoon. Without taking up further time in introductions, I would like to call on Professor Abel to give us his views on the Canadian Constitution.

Professor Albert Abel (Professor of Law, University of Toronto): Thank you, Mr. Chairman. There are, of course, many aspects of the Canadian Constitution on which one would like to comment, but the space of an afternoon does not permit developing all of them. It seems to me that in order to make any sort of an effective statement, a useful statement, it is desirable to focus on some one particular aspect of the Constitution. I have chosen to talk on an aspect which I think is particularly critical, one which has received a great deal of comment or attention in the hearings to date, as well as in the various premiers conferences that have gone on, and that has to do with the matter of the fiscal and financial arrangements within the Constitution.

This question of the taxing and the spending power, and the division of those that is appropriate, has been one of the most critical features that has been confronted in an attempt to update our Constitution and make it available for Canada now and for the next century, we hope.

The witnesses on other occasions, as well as members of this Committee and a number of the premiers, have called attention to the fact, to which I heartily subscribe, that it is virtually impossible to make any sort of a sensible suggestion of allocation either of revenue sources or of the revenues once the sources have been used, without some presuppositions as to the allocation of functions and powers contemplated by the new Constitution. I accept that, and I have accordingly stated my presuppositions in a written draft and I will discuss them briefly orally.

I have provided each member of the Committee, I think—at least I provided the Clerk and I believe he has provided each member of the Committee—with drafts of two documents. One of them, the one on the long, legal-size paper, is the one which relates specifically to the fiscal and revenue features of the Constitution. The other one, the stapled, shorter-page document, is a detailed suggestion and outline of the division of federal and provincial responsibilities, as I would recommend it.

I may say that as I see the Constitution as it should shape up, the division of functions between the federal government and the provincial governments is radically and drastically different from what it has come to be in

[Interprétation]

M. Abel a reçu son diplôme, son premier diplôme en droit de l'État d'Iowa et ensuite il a obtenu un doctorat de l'université de Harvard. Il a enseigné à l'université de Virginie et dans plusieurs autres universités aux États-Unis, avant de venir à l'université de Toronto, il y a environ 15 ans, alors qu'il est devenu un des grands spécialistes du droit canadien.

Comme le nom de M. le professeur Abel, apparaissait sur notre liste de témoin à notre disposition, évidemment il devait venir à Ottawa comme témoin, mais comme il s'était porté volontaire pour comparaître ici, nous prenons grand plaisir à faire entendre un témoin du calibre de M. Abel aussitôt que possible à nos séances, et nous avons le grand plaisir de l'accueillir ici cet après-midi, je vais donc lui donner la parole sans de plus longs préambules ni perte de temps, j'invite donc le professeur Abel à nous présenter ses opinions sur la Constitution canadienne.

M. Albert Abel (professeur de droit à l'université de Toronto): Merci, monsieur le président. Il y a bien sûr plusieurs aspects, en marge de la Constitution canadienne, sur lesquels on voudrait commenter, mais en l'espace d'un après-midi, je ne peux pas les développer tous. Il me semble que pour présenter une déclaration utile et efficace, il convient de me limiter à quelques caractéristiques de notre Constitution. J'ai choisi d'aborder un aspect qui me semble particulièrement critique, et qui a fait l'objet de nombreux commentaires aujourd'hui, aussi bien qu'au cours des séances précédentes ainsi qu'au cours des conférences tenues jusqu'à date par les premiers ministres, et il s'agit là de la question de fiscalité et des arrangements fiscaux dans le cadre de la Constitution.

Il s'agit de la question des pouvoirs d'imposition et des pouvoirs de dépense, et de la répartition appropriée de ces pouvoirs, tel a bien été l'un des aspects les plus critiques qui ait été posé, lorsque l'on essaie de moderniser notre Constitution pour le moment, et pour le siècle à venir, c'est ce que nous espérons.

Dans le passé donc les témoins ainsi que les membres du Comité, nombre de premiers ministres, ont signalé le fait, au sujet duquel je suis totalement d'accord, qu'il est presque impossible d'arriver à des propositions logiques de répartition des recettes, ou des sources de ces recettes, sans présumer d'une répartition de pouvoirs fonctionnels envisagés par la nouvelle Constitution. J'accepte ceci, et conséquemment j'ai déclaré, j'ai précisé ma présupposition, si l'on veut dire, dans un mémoire écrit, et je vous exposerai tout ceci verbalement pour l'instant.

Je crois avoir remis à chacun des membres du Comité, du moins au greffier, et j'espère qu'il en a fourni copies à chacun des membres du Comité, des avant-projets de deux documents. L'un d'entre eux, sur papier long, sur papier ministre, est celui qui traite de l'aspect fiscal et qui touche aux caractéristiques principales d'imposition et de revenu de notre Constitution. Il y a également un autre document plus court, agrafé au premier, qui constitue une proposition détaillée de la répartition des pouvoirs entre le provincial et le fédéral, telle que je la préconise.

M'est-il permis de dire, qu'à mon sens, la division des fonctions entre les gouvernements fédéral et provinciaux est radicalement différente de ce qu'elle est devenue, de

[Text]

the process of interpretation, at any rate, whatever the original understanding of the thing might have been. As I see it also, the model on which we should base ourselves is one which recognizes as far different orientation, an orientation essentially based on the plan of the Common Market, with the provinces and the federal government occupying much the same place with reference to each other that the several countries now in the process of fusing into the Common Market will occupy with reference to that institution when it is perfected. When I speak of the Common Market, of course, I am speaking not of the Common Market as General de Gaulle understood it, peace to be his memory, but to the common market as Jean Monnet, Henri Spaak and that group of people understood it.

Essentially what it would come down to is this, that I see the federal government as having the over-all responsibility and control of the economic life of the country and of the external affairs of the country, and virtually of being limited to those functions. It seems to me that a federal government which is given the capacity and the duty of economic *planification*, in the broadest sense of the word, as seeing to the structure and the functioning of our economy, is a federal government which is properly performing its role, along with the fact of being the international entity that the outside world knows. But the central idea is an idea as I have stated it elsewhere, where economics are for the federal government and sociology is for the provinces. That is basically my arrangement of the respective duties and operation of the federal government and the provinces as I see it.

It is against a detailed structure of that sort that I have outlined my provisions, my suggestions, as to the fiscal and financial provisions that could well be incorporated into a new Constitution.

I would invite the Committee members, in so far as there are questions on my specific allocation of functions, if they are interested in them, to question me on the matter. I am not refraining from bringing those matters before them, but I am limiting myself for the time being to discussing the fiscal aspect of the thing in that setting, leaving the other matter to such questions as might be desired.

The acceptance of that as the basis or the pattern of a New Canadian federal system leaves us, I think, with three primary assumptions which I make as to the way in which the fiscal and financial structuring ought basically to be arranged. There are three primary propositions, each of which seems to me equally important, that the subsumed in all of my detailed discussion.

In the first place, I think that one must recognize now that while in 1867 it looked to the people then, and indeed it may look to the private taxpayer now when his tax bill comes in, as if the sole or at least the sole important function of taxation was the raising of revenues for federal government—or, I am sorry, not necessarily for federal government but for government in general—we have come a long way since then in our understanding of economics. We realize that taxing has a double aspect and that at least as important as, if not more important, but at least as important as the revenue-raising aspect is the economic control aspect. If the government is going to be the economic planner, to set the level of economic activity for Canada, one of the

[Interpretation]

toute façon, par suite de l'interprétation de la Constitution, quel qu'ait pu être le principe adopté au début de la Confédération. De toute façon, il faut, à mon avis, lui reconnaître une orientation tout à fait différente, qui serait essentiellement fondée sur le plan du marché commun, par exemple, où les provinces et le gouvernement fédéral occuperaient à peu près la même place relativement les uns envers les autres, c'est-à-dire à la manière des positions qu'occuperaient divers pays, en veine de se doter d'un marché commun, quand ce marché commun aura été réalisé. Je ne parle pas du marché commun dans le même sens que le comprenait le Général de Gaulle, paix à sa mémoire, je fais plutôt allusion à un marché commun tel que Jean Monnet, Henri Spaak et ce groupe de gens-là l'ont compris.

Essentiellement, voici ce qui se passerait, le gouvernement fédéral aurait les responsabilités et le contrôle d'ensemble de la vie économique du Canada et des affaires extérieures du pays, ce qui constituerait virtuellement la limite de ses fonctions. Il me semble qu'un gouvernement fédéral qui aurait le pouvoir et le devoir de la planification économique dans son sens le plus vaste, tel, par exemple, d'assurer le bon fonctionnement de notre économie, donc un gouvernement fédéral s'acquittant comme il le faut de ses fonctions, tout en demeurant l'entité reconnue du monde extérieur quant aux questions internationales. D'autre part, la question fondamentale en est une au sujet de laquelle je me suis prononcé ailleurs, en déclarant que si l'économie ressort du fédéral, le sociologie ressort des provinces. Tel serait donc, selon moi, l'arrangement que je proposerais en ce qui concerne les divers droits et le fonctionnement des provinces et le fédéral respectivement.

C'est donc dans la perspective, d'une structure ainsi élaborée que j'ai précisé mes propositions, mes suggestions, concernant les dispositions fiscales et monétaires qui pourraient être insérées dans une nouvelle Constitution.

J'inviterai maintenant les membres du Comité, en tout cas en ce qui concerne les questions qu'ils ont à poser sur la répartition des fonctions spécifiques, si cela les intéresse. Je n'interdis pas qu'on me pose d'autres questions, mais je voudrais me limiter, pour le moment, à discuter de l'aspect fiscal dans ce cadre-là, tout en étant disposé à répondre à des questions d'un autre ordre d'idées.

L'acceptation de ce principe comme base d'une nouvelle, ou plan, d'un nouveau régime fédéral canadien nous laisse à mon avis, trois hypothèses fondamentales possibles en ce qui concerne les modalités de structures fiscales et économiques. Il y a trois propositions fondamentales qui semblent toutes les trois aussi importantes et, qui se retrouvent dans mon exposé détaillé.

Premièrement il faut reconnaître que, en 1867, il semble que les gens de l'époque, et même pour le contribuable de maintenant, lorsqu'il doit payer ses impôts, que l'imposition était uniquement une perception de revenu pour le gouvernement fédéral, ou, je m'excuse, non pas uniquement pour le fédéral seulement mais pour le gouvernement en général, je crois, mais comme nous avons fait beaucoup de progrès en ce qui concerne notre compréhension de l'économie depuis cette époque. Nous nous sommes rendu compte que la taxation comporte deux aspects qui sont maintenant tout aussi importants, sinon plus importants, mais du moins aussi importants

[Texte]

ways in which the level of economic activity is set is the fiscal device, the employment of fiscal means as well as monetary and other means, to manipulate the level of activity, the general economic life of the country. I think it is forgetting half the picture to think of taxes as solely a revenue device, forgetting also their function as an economic tool. That seems to me to be one of the primary things that we must bear in mind.

The second primary thing that I think has to be borne in mind is the fact that the resources of Canada are far from equally divided. The provinces do not share equally, whether by reason or location or of endowment of natural resources, in the wealth of the Canadian community. It is not spread evenly across the country, and there must be some way in which some measure of redress is made amongst the provinces to give at least a partial compensation for this circumstance of unevenness in resources throughout the country. That I would take as the second fundamental datum of the system.

The third, which I regard as equally fundamental, is that in making this division among the provinces, this essential division among the provinces of the resources, it must be done in such a way as to impose ideally no, or certainly the very minimum of, constraint on the way in which the provinces choose to exercise their internal life, to arrange their own internal affairs. The funds derived should be divided out among the provinces, but divided out by a means that imposes the very minimum of constraint on the choice of social policies among the provinces.

Those then are the three fundamental premises on which I have based my remarks and suggestions as to the organization of the economic clauses, the fiscal and financial clauses of the Constitution.

On the basis of those premises, there are certain provisions that I would suggest that involve, in essence, revisions or slight modifications of provisions in the present Constitution. There is another provision that I will suggest at the end, which suggests something totally new, a new and I think fundamental organism for effectuating this system which I suggest as desirable.

To turn, however, to the provisions which at present exist in the Constitution, and which would require attention if one were addressing himself to this problem of fiscal change, I would in the first place propose that both the provinces and the federal government be authorized to enact legislation for the raising of money by any mode or system of taxation. That power, as you will recognize, those of you who are familiar with the British North America Act, is the one which is at present conferred upon the federal government. I would also confer it upon the provinces. I would not take it away from the federal government because I believe that in order to permit the fullest and most flexible and advantageous use of the taxing power as an economic control device, as a means of controlling the level of economic activity, it is impossible to impose any handcuffs on the discretion of the federal government in the use of this taxing power. It seems to me that for this to be effective for that purpose at any rate, it is necessary that the power be continued as at present in the federal government.

In the second place, I believe that a similar power should be given to the provinces. I am not so revolutionary in proposing that the provinces and the federal gov-

[Interprétation]

que le fait de la perception du revenu l'est par rapport au contrôle de l'économie. Si le gouvernement se veut de planifier justement et d'établir le niveau économique du Canada, l'un des moyens lui permettant de ce faire, ce sont des instruments fiscaux ainsi que des moyens monétaires ou autres qui permettront de manipuler ce niveau de l'activité économique, en général de notre pays. Et je crois qu'on oublierait la moitié du problème si l'on pensait que l'instrument d'imposition n'avait comme but que de fournir des recettes au gouvernement, tout en oubliant ainsi qu'il s'agit là d'un levier économique. Voilà donc, à mon sens, une des choses fondamentales dont il faut tenir compte.

Deuxièmement, il faut se rappeler également, et d'une manière fondamentale, que les ressources du Canada sont loin d'être réparties également. Les provinces ne partagent pas sur un pied d'égalité, que ce soit évidemment à cause de leur situation géographique, ou à cause de leurs ressources naturelles acquises, quant aux richesses régionales canadiennes. Toute la richesse des Canadiens n'est pas répartie également à travers le Canada et on devrait trouver un moyen de redresser cette situation afin d'arriver à une compensation partielle compte tenu de l'inégalité des ressources à travers le Canada. Ceci est donc, à mon sens, l'autre aspect fondamental du système.

Et le troisième maintenant, que je considère comme tout aussi important, c'est que, en établissant cette répartition entre les provinces, cette répartition des ressources doit se faire de telle sorte que l'on n'impose pas, ou du moins, idéalement pas le minimum stricte de restriction sur les provinces lorsqu'il s'agit pour elles-mêmes, de s'organiser à l'intérieur de leurs frontières. Les fonds doivent être souscrits par les provinces, mais aussi distribués entre les provinces, mais cela sans la moindre imposition de tout minimum de restriction, quant au choix des politiques sociales que ces dernières auront adoptées.

Voilà les trois prémisses fondamentales sur lesquelles je fonde mes propositions ou ma thèse, quant à l'organisation de la vie économique, fiscale et monétaire dans le cadre de la Constitution.

En me basant sur ces prémisses il y a certaines mesures que je voudrais proposer et qui impliquent essentiellement la révision ou de légères modifications de certaines mesures de la Constitution actuelle. Il y a une autre mesure que je vais proposer, à la fin, qui comporte quelque chose de tout à fait nouveau et, à mon sens, tout à fait fondamental aussi. Il s'agirait d'un organisme qui serait chargé d'effectuer, de mettre en œuvre ce système que je propose comme souhaitable.

Pour en venir maintenant aux dispositions actuelles de la Constitution et qui exigeront notre attention si l'on veut s'intéresser à ce problème de modification fiscale, je proposerai d'abord que les gouvernements provinciaux et fédéral, donc les deux, soient autorisés à promulguer des lois pour percevoir de l'argent, par quelque mode que ce soit d'imposition. Et ceux qui sont au courant de l'ANB reconnaîtront que ce pouvoir est actuellement aux mains du gouvernement fédéral. Je le confèrerais aussi aux provinces. Je n'enlèverais pas ce pouvoir au fédéral, car je pense que pour permettre l'utilisation la plus efficace et la plus souple et la plus avantageuse des pouvoirs d'impôts, à la manière d'un levier de contrôle économique, comme un moyen de niveler l'activité économique, il serait impossible d'imposer une limite au gou-

[Text]

ernment both be given this power, this unrestricted power, because as I understand it, there has been substantial agreement reached in the premiers' conference on that same general principle. But the reason that I would specifically say that it ought to be given to the provinces in like manner as to the federal government is because the present limitation, direct taxation within the province for the raising of revenue for provincial purposes, has really resulted in nothing except a series of rather senseless and accidental restrictions, haphazard chuckholes in the way of provincial legislation. It has not represented anything useful in the way of a financial control device. It has simply been something of a booby trap put into the Constitution, and I think that that booby trap could well be eliminated and the same range of potential taxation be made available to the provinces as is at present available to the federal government.

The problem might arise, of course, as to whether the use of taxation in this manner, this wide system of taxation among the provinces, might not open up the system, the taxing scheme, to differential discriminating taxes imposed by one province as against another to the prejudice of the notion of Canada as one market. I do not think it would have that effect. I am, for one thing, not proposing that there be any change at all in the provision of the Constitution that provides that articles of growth, produce and manufacture of one province be admitted free into another. I think that provision is not only harmless but useful, and I am certainly not making any affirmative suggestion that there be any change made in the provision of the Constitution which provides that the property of the provinces and the Dominion shall be free from taxation. But the question of the oppressive use, the potential oppressive use, of taxes by one province as a means of interfering with the free flow of trade between provinces, it seems to me, has been unnecessarily and wrongly attacked on the basis of the direct taxation thing.

I am not quarrelling with the notion as to whether that was the proper interpretation of direct taxation at the time it was written in, but I am suggesting that to the extent that the provincial taxing power could conceivably be used as an impediment to trade movements of one kind or another, this is a matter which could more appropriately be held to fall under the head of commercial regulations.

In the United States the notion of discriminatory state taxation has been attacked by means of the commerce clause, there being no comparable limitation to what we have here. It has not been possible to do that in Canada because of the withered and atrophied condition of the trade and commerce clause in the Canadian Constitution, but if the matter were rephrased and reshaped so that we had a vital and actual control over economic life by the Dominion withdrawing the question of economic consequences from provincial operation, that in itself would be adequate to prevent abusive use of the taxing power by the provinces. That, I suggest, would be a more appropriate way of attacking that particular problem. It has indeed been fully recognized by our courts that taxes do have a nontax aspect, a nontax consequence.

You have, for instance, cases which have held that the imposition of customs duties on goods coming into provincial liquor stores was not a taxing of the property of

[Interpretation]

vement fédéral quant à l'utilisation de ce pouvoir d'imposition. Il me semble que si l'on veut préserver une efficacité quelconque, il importe que ce pouvoir reste entre les mains du gouvernement fédéral comme à l'heure actuelle.

Deuxièmement, je pense qu'un pouvoir identique devrait être donné aux provinces. Je ne suis pas assez révolutionnaire pour proposer que les provinces et que le fédéral, tous les deux, aient donc ce pouvoir d'une façon illimitée, car tel que je le comprends, il y a eu des ententes substantielles, lors de la conférence des premiers ministres, sur ce principe général. Mais je le dis de façon précise, c'est-à-dire qu'on devrait remettre aux provinces de la même façon, c'est parce que les limites, les limitations en matière d'imposition directe par les provinces, pour obtenir des recettes, n'ont déjà entraîné que des restrictions déraisonnables et accidentelles dans les lois provinciales, ceci n'a constitué rien d'utile en matière de législation financière, sauf quelques pièges hasardeux qui ont été insérés dans la législation provinciale. Et il n'en est résulté rien d'utile dans le sens de levier de contrôle de la finance. Il ne s'est agi là que de l'addition d'un attrape-nigaud dans la Constitution, et je pense que ce piège pourrait être éliminé, tout en concédant que la même gamme d'imposition doive être accordée aux provinces, comme elle l'est pour le fédéral en ce moment.

Il y a évidemment la question de savoir si l'utilisation de ce large système d'imposition par les provinces, ne verrait pas le système fiscal s'élargir, et s'il n'y aurait pas de taxe qui créerait de la discrimination au sein même du Canada, à cause de certains impôts discriminatoires entre différentes provinces qui se révéleraient préjudiciables au concept du marché canadien comme un tout. Je ne crois pas qu'il en serait ainsi, dans un sens, je ne propose pas le moindre changement dans toutes les dispositions de la Constitution sur le commerce interprovincial, quant aux produits maraîchers ni aux produits usinés, pour fins de droits douaniers, par exemple. Cette disposition à mon sens, est non seulement utile, mais elle n'est pas nuisible du tout, et je ne veux sûrement pas suggérer dans l'affirmative, que l'on ne fasse aucun changement dans la Constitution aux fins que les échanges entre les provinces et le Dominion soient exempts d'impôts.

Mais quant à l'utilisation accablante possible des taxes et des impôts, de la part d'une province pour empêcher le libre commerce entre les provinces, je pense qu'on s'est attaqué à cela sans nécessité de façon injuste, lorsqu'on parlait d'imposition directe.

Je ne me demande pas si telle était la bonne interprétation au moment de l'écriture, mais je dis que dans la mesure où les pouvoirs fiscaux des provinces pourraient présumément être utilisés pour fournir des entraves aux mouvements commerciaux, d'une façon ou d'une autre, cela pourrait relever du domaine de la réglementation commerciale.

Aux États-Unis la notion d'impôts discriminatoires a été attaquée en raison des règlements du commerce, et cela ne se compare pas à ce que nous avons ici. Il n'a pas été possible de le faire au Canada, car il y avait des conditions vieilles et atrophées du commerce dans notre Constitution, mais si cela était structuré d'une autre façon de manière à nous donner un contrôle réel de la vie économique, par le Dominion, en retirant la question

[Texte]

the province because it was not a tax measure; it was a trade measure. As a trade regulation it was not open to the limitations that are imposed on tax measures. That, I think, is the answer to the possibility of a discriminating use of taxes by one province impeding trade movements to other provinces. It is to look at it from its commercial aspect and to recognize that commercial matters are matters for federal control. With that out of the way, it seems to me there is no sound basis for objecting to giving to the provinces the full and ample range of taxation that is available now to the federal government.

This matter of a revision of the formal statement of the provincial taxing power is one of the ways in which I think the present constitutional language calls for alteration. That, of course, is a method which is primarily designed to make available to the federal government the use of taxes as an economic control device to eliminate purely legalistic objections to the formalities of provincial taxation.

The next way in which I think the Constitution needs to be changed is a way which has interfered with my other suggested basic objectives of the necessity for making funds available to the province, free as we can of any constraint on the province's internal policy. The conditional grant system has been widely and extensively used in Canada.

• 1530

It has become an incubus which has pervaded practically our whole life in nearly any phase one could think of. The justification of it has been, and I think it is a perfectly adequate and formal one, the clause which gives the federal government power over the public debt and property.

The matter is phrased somewhat differently by our American friends to the south who speak of it as mass speculative spending power. I do not suppose it makes any difference whether one talks about it as property or the spending power. The essential idea is that the money having gotten into the federal treasury it is there for the federal government to let out on such terms and conditions as it wants. This has been the basis, I think probably the legally unsalable basis under the present constitution, for the exercises of conditional grants and subventions which have proliferated so among us.

Accordingly, I would suggest that in place of the federal government being granted power over the public debt and property the clause be made to read "except as provided by Section so and so, have power over the public debt and property. And Section so and so would provide that federal moneys may be used for carrying out laws in relation to the powers granted to or recognized in the federal government by this constitution, otherwise only as directed by the Canadian Equalization Council, except with the unanimous concurrence of the provinces. So in general, federal funds could only be applied to carry out the specific powers and functions which were federal in character and could not be used for any provincial purpose whatever unless all the provinces concurred.

Those are the two ways in which I would change the terms of the present constitution with reference to the sweep of the provincial taxing power and the sweep of the federal spending power.

[Interprétation]

des conséquences économiques du domaine provincial, cela pourrait s'avérer suffisant pour permettre d'empêcher un usage abusif des pouvoirs d'imposition de la part des provinces. Et cette façon serait, à mon avis, le moyen le plus approprié pour s'attaquer à ces problèmes. Cela, en effet, a été reconnu positivement par nos tribunaux à savoir que les taxes ont un aspect qui n'est pas un aspect d'imposition.

Par exemple, dans certains cas l'imposition de droits de douane sur des biens entrants dans des provinces pour les régies des alcools, ces droits n'existaient pas en tant qu'impôts sur la propriété d'une province, parce qu'il ne s'agissait pas de taxe mais de commerce. Ces règlements commerciaux n'étaient pas assujettis comme d'autres aux règlements de l'impôt. Voilà, je pense, la réponse possible à cette utilisation discriminatoire des impôts de la part d'une province à l'égard d'une autre pour nuire à son commerce. Il faut considérer l'aspect commercial de la question et reconnaître que la question commerciale relève du contrôle fédéral. Après avoir ainsi résolu la question, il ne me semble pas exister de base réelle pour s'opposer à donner les pleins pouvoirs fiscaux aux provinces comme cela existe maintenant, par rapport au gouvernement fédéral.

Cela est devenu comme un incubus qui imprègne toute notre vie sous tous ses aspects et cela se justifie très bien, le gouvernement fédéral a exercé certains pouvoirs sur la dette fédérale et les propriétés fédérales.

Cette question est formulée d'une façon un peu différente aux États-Unis qui l'interprètent comme étant un pouvoir massif de dépenser et de spéculer. On peut considérer cela comme le pouvoir de dépenser ou encore comme une propriété, l'argent fait partie du trésor fédéral, c'est la base qui permet d'accorder les innombrables subventions à ses propres conditions.

Cette question d'une révision du décret formel quant aux pouvoirs d'imposition par les provinces, en est une qui selon le langage constitutionnel, devrait être modifiée. Il s'agit là, naturellement, d'une formule qui vise principalement de rendre possible au gouvernement fédéral, l'utilisation des impôts, comme d'un levier économique qui se veut de neutraliser les objections légales aux formalités de l'imposition provinciale.

Il y a de plus une autre façon de modifier la Constitution; il s'agit d'une façon qui entre en conflit avec d'autres objectifs que j'ai déjà proposés en marge de la nécessité de fournir des fonds aux provinces. Il est nécessaire de fournir ces fonds aux provinces sans leur imposer de contraintes, sans nuire aux politiques internes.

Au lieu de donner d'autres pouvoirs au gouvernement fédéral sur la dette et la propriété en vertu de l'article tel et tel, l'article tel et tel stipulerait que les fonds du fédéral peuvent être dépensés par rapport aux pouvoirs qui sont accordés au gouvernement fédéral, par la Constitution. Et comme cela est indiqué par le Conseil de péréquation du Canada, sauf avec l'accord total des provinces. Ainsi les fonds du fédéral permettraient tout simplement de servir à des fins fédérales uniquement et ne pourraient pas être utilisés à d'autres fins par les provin-

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I have asked Professor Abel to interrupt his presentation at this point because the mayor of metropolitan Toronto, Mr. Campbell, has arrived to greet us. He was previously at another meeting and was not able to be here earlier. Knowing what the schedule of mayors is like these days, I would like to invite him to come forward and say a few words to us at this point.

Mr. Albert Campbell (Chairman of Metropolitan Toronto): Mr. MacGuigan, members of the Committee, ladies and gentlemen, I am very pleased to be here to greet the committee that is having these public hearings and to welcome you to metropolitan Toronto.

This question of change in the constitution is certainly a subject that is very very important to us. I am sure we think of the changes that have taken place in Canada from the time the constitution was written in 1867—when Canada was a very thinly populated country and almost entirely rurally oriented—up until now, when we are 60 per cent urban and will soon be 80 per cent. But we still must live within the bounds of that constitution, when there are so many things that we need.

We have our responsibilities at the metro level—any urban level—for housing, which is so closely related to both the federal and provincial governments. There is transportation. We are even becoming very much involved in developing the proper environment for people to live. Responsible for environment never was thought of when the constitution was written. On a television program I listened to on Saturday night a young man got up and told one of the members on the panel that he was a politician who was passing the buck. Unfortunately, this is a situation we are placed in many times. We are expected to answer many of the problems of the neighbourhood and the community, yet we are bound by legislation which does not give us any authority to do so. This is the reason it appears as though we are passing the buck. It is because the legislation under which we are working does not suit the needs of the community today.

I am pleased that you are here, listening to the people and the problems of the community. I would say one of the important things is that when you, as a federal government, are discussing the changes that are needed in the constitution we should be there to voice our opinion. I say this because I think it is impossible for those sitting at other levels of government to understand entirely the situation at the municipal level. We would like very much to be there.

Mr. Chairman, we are very pleased that you are having these hearings. We regret that we are not ready as a municipality to present our brief. We received notice of this on November 19, which is a very short period of time for us to prepare and present a brief on such an important subject. But we will be preparing a brief and we will make arrangements to present it to you at a suitable time. We will not be ready at your sitting here, but we hope that you will make provision for us, even if

[Interpretation]

ces, à moins que toutes les provinces soient d'accord.

Ce sont donc les deux méthodes qui nous permettraient de changer les conditions de la Constitution et de modifier le pouvoir d'imposer des provinces et le pouvoir de dépenser du fédéral.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et Messieurs, j'ai demandé au professeur Abel de s'interrompre pendant quelques minutes maintenant, car le maire de Toronto métropolitain, M. Campbell, vient d'arriver. Il arrive d'une autre réunion et il ne pouvait pas être ici plus tôt. Comme les maires ont des vies très occupées ces jours-ci, je voudrais lui donner la parole tout de suite. Monsieur Campbell.

M. Albert Campbell (maire du Toronto métropolitain): Monsieur MacGuigan, messieurs les membres du Comité, mesdames et messieurs, je suis très heureux d'être ici et de saluer le comité qui tient des séances publiques, et de vous accueillir à Toronto.

La question des modifications à la Constitution est sûrement une question qui nous paraît très importante. Et nous pensons aux changements qui se sont produits au Canada depuis le moment où la Constitution a été rédigée en 1967, alors que le Canada était un pays semi-peuplé, d'orientation rurale, à venir jusqu'à nos jours alors que 60 p. 100 des Canadiens habitent dans les villes et qu'il y en aura bientôt 80 p. 100. Il faut songer à une constitution qui soit comprise dans ces limites. Il y a tant de choses dont nous avons besoin.

Nos responsabilités au niveau métropolitain et urbain, dans le domaine du logement, se rattachent si étroitement aux responsabilités des provinces et du fédéral. Il y a aussi le transport. En outre nous nous intéressons beaucoup au progrès des milieux dans lesquels la population vit. Lorsqu'on a rédigé la Constitution, on n'avait pas songé à notre responsabilité face au milieu. J'entendais à une émission de télévision, hier soir, un jeune homme qui apostropha un des panellistes et l'accusa d'être un de ces politiciens qui se renvoyaient la balle les uns les autres. Il arrive souvent que nous soyons placés dans une telle situation. On s'attend à ce qu'on réponde à bien des problèmes des collectivités et du milieu, et pourtant nous avons les mains liées par une Constitution qui ne nous donne aucune liberté d'agir en ce sens. C'est pour ça qu'on semble se lancer la balle, car les conditions dans lesquelles nous vivons ne conviennent pas à la société d'aujourd'hui.

C'est une fort bonne chose que vous soyez ici pour écouter les gens parler des modifications qu'il faut apporter à la constitution. Notre présence ici est nécessaire afin de faire entendre notre voix. J'estime qu'il est difficile, sinon impossible, aux responsables des autres niveaux de gouvernement de saisir pleinement les problèmes des gouvernements municipaux. Nous devrions être là pour faire entendre notre opinion.

Alors, monsieur le président, nous sommes très heureux que vous nous donniez des audiences; nous regrettons beaucoup de ne pouvoir présenter notre mémoire au nom de la municipalité maintenant. Nous en avons reçu avis le 19 novembre, cela nous donnait peu de temps pour présenter un mémoire sur une question si importante. Nous présenterons un mémoire, nous prendrons des dispositions pour vous le présenter dès que possible. Mais

[Texte]

we have to go to Ottawa or somewhere else to make the presentation.

I want to thank you and your Committee for getting into this subject, taking action on it, and we hope it is not long before there will be changes in the constitution in order that we at the municipal level can meet the needs that the people expect of us.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Chairman Campbell.

If the Committee is agreeable, perhaps it might even be possible for us to hold a subsequent meeting in Toronto, at which time we could hear this brief. But we will certainly be discussing that matter with your executive committee in the future. Thank you very much for your words of welcome.

While we have a brief interlude I also would like to introduce Mr. Georges Lachance, the member for Lafontaine in the province of Quebec, who has arrived since our meeting began.

Professor Abel: Then how shall we accomplish these three main things, seeing that the federal government has that control over the tax tool which is necessary to make it an effective economic controller for one economic unit, Canada, seeing that any funds that are derived incident to that control are used to redress in some measure the disparity among the provinces and, finally, seeing that that regressive disparity takes place with the least constraint possible upon the selection of provincial policies? The things that I have spoken of to this point, the changes in the scope of the taxing power and the changes in the scope of the spending power, I think are useful corrective measures of flaws in the present constitution.

But the fundamental and original thing that I think is involved is what I come to now—and it is something that has no counterpart in the present constitution. You will recall that in reading this limiting clause on federal expenditure I suggested that it be limited to federal objectives and, otherwise, only as directed by the Canadian Equalization Council. It is to the creation of a Canadian Economic Council that I think we must turn for getting a viable system of achieving these objectives I have spoken of. Accordingly I propose that there be a Canadian Equalization Fund administered by the Canadian Equalization Council. The details of that fund and of that council are what I then propose to deal with.

I suggest the fund shall consist of all federal revenues, whether derived from taxation or otherwise, which are in excess of expenditures in execution of federal purposes under the spending clause and of any reserve provision thereof which the council may from time to time direct.

You will notice that this provision contemplates that the federal funds available to the council for disposition include not only those which derive from the federal tax sources, although that undoubtedly will be the standard and regular one, but such incidental funds as might arise

[Interprétation]

nous ne sommes pas encore prêts aujourd'hui, toutefois, nous espérons que vous prendrez des dispositions, même si nous devons aller à Ottawa pour le faire. Nous présenterons quelque chose à ce sujet.

Nous tenons à vous remercier, monsieur le président, d'avoir attiré l'attention de votre Comité sur cette question et nous espérons qu'il ne faudra pas atteindre trop longtemps avant qu'il y ait des changements dans la Constitution et que nous pourrions nous aussi apporter remède aux problèmes de la pollution, tel que le demandent les citoyens.

Des voix: Bravo, bravo.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, monsieur le Président Campbell.

Si les membres du comité sont d'accord, nous pourrions peut-être tenir une autre réunion à Toronto pour entendre ce mémoire, mais nous en parlerons au comité exécutif avant peu de temps. Merci beaucoup, monsieur.

Pendant cet interlude, je voudrais aussi vous présenter M. Georges Lachance, député de Lafontaine dans la province de Québec, qui vient d'arriver.

M. Abel: Alors, comment devons-nous réaliser ces trois buts? Le gouvernement fédéral exerce un certain contrôle sur ces outils fiscaux pour les rendre efficaces au point de vue économique, pour une identité économique, le Canada, étant donné que les fonds qui en dérivent existent pour redresser, dans une certaine mesure, les écarts entre les provinces, et troisièmement, que cet écart devrait devenir de moins en moins grand à mesure que nous choisirons nos politiques de province. Jusqu'ici, j'ai parlé de l'envergure du pouvoir d'imposer et cela peut être une mesure corrective importante pour corriger les lacunes de la Constitution.

Mais il y a un autre point important et j'en viens à cela maintenant, et cela n'a aucune contre-partie dans la constitution actuelle. Vous vous appellerez qu'en lisant cet article des restrictions sur les dépenses du fédéral, j'ai suggéré que cela devrait se limiter aux objectifs du fédéral, tel que dirigé par le Conseil de Péréquation, et c'est en vue de créer un conseil de péréquation au Canada que nous devons essayer d'avoir un système viable pour réaliser les objectifs dont j'ai parlé.

Je propose donc qu'il y ait un fond composé de tous les revenus du fédéral qui proviendraient des taxes, des impôts ou d'ailleurs, et qui dépassent les dépenses consacrées aux projets fédéraux en vertu de l'article 30 et de toutes les dispositions qui pourraient être prises par le Conseil à l'occasion.

Vous remarquerez, que dans ces dispositions, il semble que les fonds qui seront mis à la disposition du Conseil comprennent non seulement les fonds qui proviennent des impôts du fédéral, même si c'est la majorité, mais cela comprendra aussi d'autres fonds, par exemple, pour le développement des minéraux au large des côtes. Si les trôles fédéral, ce serait des fonds qui seraient ajoutés au trésor fédéral et qui seraient ferrés comme les autres minéraux au large des côtes continuent à être sous consommées d'argent.

[Text]

for instance in connection with the development of off-shore minerals. One would suppose that if the off-shore minerals continued to be subject to federal control nevertheless the funds arising from them would be funds coming into the federal treasury, and going out of it in like manner as the others hereby proposed.

As I conceive the fund and as it will perhaps later appear, if I bore you with reading the provisions in full, it avoids the difficulty also which has arisen in connection with the Australian constitution, where there was a somewhat similar attempt made to have a dispersal of funds from the federal government amongst the provinces, but it was an effort which tripped up on a silence in the constitution.

The Australian constitution provided that three fourths of the surplus derived from the federal customs and excise should be turned over to the provinces, but the federal government declared trusts of one kind or another out for which funds were to be derived and hence prevented there ever being any surpluses. So it left nothing for the provinces to have distributed amongst them.

My proposal would contemplate not that the federal government shall have the power to decide where there is a surplus but that the Canadian Equalization Council shall decide on the presence and extent of a surplus and shall direct its being paid over—with the result that we no longer have it in the power of the federal government to withhold funds until such time as it sees fit to distribute, and to distribute on terms that are appropriate to it, the amount of revenue it has on hand but that the determination of the existence of a surplus would be a matter that would be decided by the Canadian Equalization Council.

One of the most difficult problems of course in constructing any system of this sort which contemplates a distribution of federal funds among the provinces, and the one which has proven the "pierre d'achoppement" for all the plans I have studied, has been how do you determine how the distribution is to be made. What is the basis of the allocation to be? Even if one forgets for the moment any question of conditioning the allocation, how do you decide how much is to go to each of the provinces? It seems to me that any attempt to set up an advanced formula to divide fields of taxing jurisdiction—that of course I have ruled out—and to provide in advance that it shall happen according to certain set schemes, of certain set percentages, is bound to fail. Even if one could get agreement on the matter it is bound to prove obsolete after the passage of a relatively few years.

I think some of us can remember the time when Alberta was one of the provinces that certainly was in as wretched a condition as any province one could hope to observe. Fortunately, Alberta now has come on to more prosperous days, and this matter of the passage of the provinces back and forth from a position of relative scarcity to a position of less scarcity is one that we can expect to see happening in the future. The needs of particular types or for particular services will vary from time to time. So no formula scheme set up in advance is a system which will provide a useful method of allocating the funds to be distributed. There has to be left discretion in somebody to choose the way in which the funds are to be distributed, a body which has a continuous mission of continuously taking account of the

[Interpretation]

Le fonds, comme je le conçois et comme d'autres le comprendront permettrait de se soustraire aux ennuis engendrés par la Constitution de l'Australie, lorsqu'on a essayé d'obtenir des fonds du gouvernement fédéral pour les distribuer aux différentes provinces, mais cet échange s'est heurté à un mur de silence contenu dans la constitution.

La constitution australienne prévoyant que les trois quarts de l'excédent des sommes perçues par le fédéral en droits de douane devaient être versés aux provinces, mais le gouvernement fédéral institua des fonds de toutes sortes qui devaient être alimentés par ces excédents, de sorte qu'il ne restait plus rien à distribuer entre les différentes provinces.

Dans notre position, ce ne serait pas le gouvernement fédéral qui déciderait de l'existence d'un surplus ou d'un excédent, mais ce serait plutôt le Conseil de Péréquation qui déciderait de la présence et de l'existence d'un excédent et qui recommanderait que cet excédent soit versé. Ainsi le pouvoir fédéral ne pourrait plus retenir des fonds et les distribuer à son gré. Il appartiendrait au Conseil de Péréquation de décider de l'existence de cet excédent.

Un des problèmes les plus difficiles, lorsqu'on cherche à mettre au point un régime de ce point qui envisage bien sûr la répartition de fonds fédéraux entre les provinces, problème qui s'est révélé comme la pierre d'achoppement dans tous les plans que j'ai vus, était de savoir comment déterminer la répartition. Comment allez-vous répartir ces pouvoirs-là? Par exemple oublions pour un instant le conditionnement de la répartition, comment va-t-on décider ce qui va aller à chacune des provinces? Et il me semble que toute tentative en vue d'établir une formule par avance en ce qui concerne la juridiction en matière de taxation, et si l'on dit par exemple que ceci doit se faire selon tel ou tel pourcentage ou tel ou tel plan, est voué à l'échec. Même si l'on s'entend là-dessus, il arrivera que cette méthode sera périmée quelques années à peine après son adoption.

On peut par exemple se souvenir de l'époque où l'Alberta, par exemple, se trouvait dans une situation à nulle autre pareille et pourtant elle s'est relevée et est maintenant riche et prospère. Cette question du passage d'une position de richesse à une position de pauvreté, pauvreté richesse, richesse pauvreté, se posera certainement pour d'autres provinces au cours des années à venir. Les besoins d'un type particulier de services varieront de temps à autre, si bien qu'il n'y a pas de formule préétablie qui pourra fournir une méthode de répartition des fonds à distribuer. Il faudra donc laisser une certaine discrétion à quelque organisme qui choisira le mode de répartition des fonds. Ça peut être un organisme qui aurait pour tâche de tenir compte d'une façon permanente de la situation changeante. Si bien que nous restions avec le problème également difficile à résoudre, c'est-à-dire le problème d'un organisme chargé de la répartition, organisme qui mérite la confiance de tous et qui, pour résumer ma pensée, aurait la crédibilité et qui comprendrait une subdivision, c'est-à-dire un organisme qui ferait la distribution selon les besoins véritables des provinces, et qui ne serait pas touché ni influencé par le climat particulier qui règnerait, par exemple, au moment d'une élection ou par des promesses électorales, antérieures. Donc il s'agira d'un organisme qui méritera la con-

[Texte]

changes as they develop. In that case we are left with a problem that is almost equally difficult to solve, namely that a body left to make the distribution must be a credible one, in the first place, but perhaps a subdivision under it is that it must be a body which is relied on as making a distribution in accordance with the genuine needs of the province, unaffected by the particular climate of the moment, whether an election is coming up or what promises have been made. We have to take it at the same time into the area where we have a group composed so that it will command general trust and will not be felt to be making its decisions on the basis of extraneous considerations.

What I have proposed is that there shall be a Canadian Equalization Council made up of one member designated by each province and one federal member. Each member shall have such qualifications and shall be chosen in such manner and for such term as the law of the jurisdiction designating him shall provide. The result would be that we would certainly have a preponderance of provincial voices there, with one from each province and one federal member. You will note that I very carefully refrained from stating that the members shall be necessarily resident in the province. I leave it at the discretion of the provinces to select the manner of choice. They can, and I suppose normally very many of them will, choose to use a home-grown expert for the purpose, but they would not necessarily be confined to that. At the same time I have left to the provinces the manner of selecting the persons representing them on the Canadian Equalization Council but have attempted to give some measure of tenure, assurance against his being bounced out of office by a statement that should be chosen for such term as the laws of the jurisdiction designating him shall provide, the idea being that whatever the law was at the time he was appointed that was the law that would continue as long as his term was operating. I would think under circumstances such as this, once the proposal was set up, that the provinces would realize that in the process of negotiation the matter of the settlement of their claims would be best handled by their appointing people as the provincial member, and the federal government the same way, who would command the genuine intellectual respect of his colleagues, who could make a real contribution, since you would have a matter of an allocation by a majority vote, at the very least. It would imply that you were trying to put on the council someone who could usefully contribute and who would be recognized as making a useful contribution to the work of the council.

• 1550

It would also provide that the Council be an independent constitutional organ which, and each member of which, shall not act under or for any particular government. This is to make clear that this was not a simple representation of constituency basis but to relieving the government of the provinces and the federal government of any necessity to answer questions in the House about why such a particular decision has been made or what instructions we propose to give to such and such a person. The notion would be to set up a body which was removed from any suggestion of having any political aspect to it as the courts are free from suggestion. Just as one would not think at present of asking a question in the House of the Minister of Justice of why Justice

[Interprétation]

fiance générale et qui ne sera pas considéré comme prenant ses décisions d'après des données extrémistes ou de pur électoralisme.

Donc, ce que je propose, c'est qu'il devrait y avoir un Conseil de Péréquation national comportant un membre nommé par chacune des provinces et un membre fédéral. Chacun des membres serait sur un pied d'égalité et serait nommé par un mandat selon les règlements de ce conseil. Si bien que nous aurions certainement une prépondérance de voix provinciales au sein de ce conseil, une de chaque province et un représentant fédéral. Vous constatez que je déclare pas que ces membres devraient être nécessairement des résidents de la province, je laisse ceci à la discrétion des provinces de choisir leurs propres membres. Elles pourront et je pense que normalement bon nombre de ces provinces choisiront d'avoir des experts ou des compétences venant de leurs propres provinces, mais pas nécessairement. En outre je laisserais aux provinces les modalités de choix de la personne ou des personnes qui les représenteraient au sein du Conseil de Péréquation canadien, mais je pense qu'il faudrait arriver à une certaine assurance que ces gens ne pourraient être éliminés arbitrairement, en spécifiant qu'ils sont choisis pour telle période d'activité prévue dans la loi qui existe au moment de la nomination, l'objet de cette disposition étant que la loi ayant présidé à sa nomination continuerait de s'appliquer pour la durée de sa période d'activité. On ne pourrait pas la chasser par suite d'une modification de la loi. Bref en supposant ceci, les provinces se rendraient compte que dans le processus de négociation, il serait avantageux que leurs réclamations soient réglées par les personnes qu'elles ont nommées elles-mêmes. Il en irait de même du fédéral dont le représentant devrait, bien sûr, mériter le respect intellectuel de ses collègues. Cet organisme pourrait être considéré comme pouvant fournir un apport valable, puisque ses membres seraient nommés à la majorité des voix. De cette façon-là on nommerait quelqu'un qui fournirait une contribution utile au travail du Conseil.

Donc, cela inclurait que le Conseil est un organisme constitutionnel indépendant dont chaque membre ne doit pas agir pour ou au nom d'un Gouvernement en particulier. Il faudrait bien préciser, qu'il ne s'agirait pas de représentants des comtés, mais cela permettrait, par exemple, au fédéral et aux provinces de ne pas répondre nécessairement aux questions à la Chambre lorsqu'il s'agit de savoir pourquoi telle ou telle décision a été prise et quelles sont les instructions que nous avons l'intention de fournir à telle ou telle personne. Donc, il s'agirait de créer un organisme qui serait aussi éloigné que possible de toute influence politique. Ce serait un peu comme, par exemple, les tribunaux à l'heure actuelle, et on ne demanderait pas au ministre de la Justice pourquoi le

[Text]

So-and-so had voted in such and such a way on a case that came before him, I would think it could become qually unthinkable that questions would be raised as to the decisions or determinations that were being made by members of the Canadian Equalization Council.

Their function then would be really a supreme court of welfare economics for the Dominion of Canada and to allocate the funds where the need is. The standard that I would suggest as the one appropriate for them to pursue in making those allocations are the following.

The Council shall at least annually allocate the fund among the provinces so that the resources of each may be such that it can provide government services at a level worthy of Canadian life and shall cause to be paid to the general revenue funds of the provinces without condition, the amounts so allocated. The aim is quite clearly to bring the standard of life in the various provinces nearer and nearer to what we conceive as being a decent living standard for Canadians. This is in recognition of the fact that there are many places now where the provinces are without the capacity to bring the services to their citizens that we expect as decent Canadian standards of living. At the same time, I suggest that all of the allocations should be made unconditionally. There should be an input to conditional grants.

I do not believe there is a single province in this country that wants to see its citizens ill-educated; that wants to see its citizens deprived of good medical care; that wants to see its citizens without the kind of assistance benefits that are accepted as part of our society; that wants to see its citizens going over mud roads or over no roads at all. I think that all of our provinces want to see their citizens provided with good services in all of these respects but many of them, even the richest of them, cannot do it all at once.

Choices have to be made and priorities settled. For the federal government to presume to dictate the priorities seems to me to be a mislocation of responsibility. The provinces, I am quite sure, will be sensitive to the needs of their citizens. The provinces will each have their own priority as to how the funds are to be used and the priority should be left to them to determine.

We have seen ill-feeling generated between the provinces and the Dominion on occasion simply because of the fact that a Dominion program was inaugurated and the provinces were then invited to participate in it or it was inaugurated on condition of their participation in it and then, for some reason or another, the federal government felt compelled for perfectly good reasons to curtail the extent of its activity and the provinces felt that they had had the carpet pulled out from under them because they had diverted their funds to this purpose and now are left committed to something which, while they do not deny its absolute value, is not in the scale of priorities that they would have chosen.

It seems to me that it is time to get away from that; to get away from this business of the federal government selecting the priorities to be made among the provinces.

I propose a scheme which sets up an organism by which we can leave the federal government in control of the taxes, as a tool of economic control, while making available to the poor provinces the funds they need to

[Interpretation]

juge Untel a voté de telle ou telle façon ou a pris telle ou telle décision dans telle ou telle cause. Je pense que ce serait à peu près la même chose, ce serait impensable de poser des questions quant aux décisions prises par le Conseil de péréquation canadienne.

Voici quelle serait la fonction de ces personnes, ce serait: de créer une espèce de Cour Suprême du Bien-être et de l'Économie pour le Dominion du Canada et qui serait chargée de répartir les fonds selon les besoins. Si bien que les normes que je proposerais et qui conviendraient justement à ce Conseil dans sa tâche de répartition seraient les suivantes:

«Le Conseil devrait, au moins tous les ans, répartir les fonds entre les provinces afin que les ressources de chacune des provinces soient de telle façon à ce qu'elles permettent aux services gouvernementaux d'être à un niveau digne de la vie canadienne et devra payer aux fonds généraux du revenu des provinces, sans condition, les montants ainsi déterminés. Le but est très clair, il s'agit d'amener le niveau de vie des diverses provinces de plus en plus près de ce que nous concevons être un niveau de vie décent pour les Canadiens. Donc, on reconnaît le fait qu'il y a maintenant bien des endroits où les provinces sont dans l'impossibilité de fournir ces services à leurs citoyens, services que nous considérons comme faisant partie des normes décentes du niveau de vie au Canada. D'autre part, je prétends que toutes ces répartitions devraient être sans condition. Il devrait y avoir un apport de subventions sous condition.

Je ne pense pas qu'il y ait une seule province au Canada qui voudrait que ses citoyens soient mal éduqués, qui veuille ses citoyens privés de bons services médicaux, qui veuille voir ses citoyens sans l'assistance ou les prestations d'assistance qui sont acceptées comme faisant partie de notre société ou qui veut voir ses citoyens se promener sur des routes de terre ou sans route du tout. Je crois que toutes les provinces veulent voir leurs citoyens recevoir ces bons services dans tous ces domaines mais plusieurs d'entre elles, même les plus riches, ne peuvent tout faire immédiatement.

Il doit y avoir des choix, on doit établir des priorités. Le fait que le Gouvernement veuille dicter les priorités me semble une responsabilité mal placée. Les provinces, j'en suis sûr, seront sensibles aux besoins de leurs citoyens; elles auront chacune leurs propres priorités quant à l'utilisation des fonds et elles devraient établir leurs propres priorités.

Nous avons parfois vu apparaître un malaise entre provinces et le fédéral, malaise qui tient au fait que des programmes fédéraux ont été lancés et les provinces ont été ensuite invitées à y participer, ou bien ils ont été lancés à condition qu'elle y participent. Pour une raison ou pour une autre, le gouvernement fédéral s'est estimé obligé de réduire l'ampleur de son activité pour de très bonnes raisons. Les provinces ont estimé, bien sûr, qu'on leur retirait le pain de la bouche parce qu'elles avaient alloué des fonds dans ce but et qu'elles sont maintenant engagées à quelque chose qui, bien qu'elles n'en nient pas la valeur absolue, ne se situe pas au niveau des priorités qu'elles auraient choisies.

Je pense qu'il faut maintenant se détacher de ce sujet. Le temps est venu maintenant que le fédéral ne fixe plus les priorités pour les provinces.

[Texte]

operate properly and leaving the provinces to decide their policies for themselves.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Professor Abel. The wording of the proposal which is before us will be attached as an appendix to our minutes of today.

I have Senator Forsey, Mr. Oster, Mr. Gibson, Mr. Dinsdale and then I will invite comments from the floor and take any further questioners from the Committee after that. Senator Forsey is first.

Senator Forsey: Mr. Chairman, there are so many important points raised that we are almost despaired of choosing from the embarrassment of "which" in the way of questions that present themselves. I was asked to inquire of Professor Abel where some present heads of Section 91 would fall under his scheme of things. For example, I do not know where unemployment insurance would come under this proposed new Section 91.

Professor Abel: It would be left to the provinces unless it could be shown as being a part of the structure and functioning of the economy. I think it could very well be.

Senator Forsey: That leaves me almost speechless.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is unusual for Senator Forsey.

Senator Forsey: I venture to say, however, that it would not leave the trade union movement of this country anything like speechless. If the question of whether the jurisdiction of a thing as fundamental to the trade unions to this country and the working class of this country as unemployment insurance, is going to be left to the judges of the Supreme Court of Canada—by virtue of these proposals, as far as I could see, you would have to scrap most of the existing constitutional jurisprudence—then I can only say that we are presented here with something of an almost revolutionary character. I do not know where exactly seacoast and inland fisheries would fall or Indians or naturalization of aliens. I suppose the census and statistics and patents and copyrights would come under the new labour, capital and commodity transactions and so forth. I really would like to see some of these things spelled out.

Take a thing like pensions. What is going to happen with the jurisdiction over pensions? Perhaps my trade union bias is showing through here but I must say that I think that a great many people besides my late associates in the Canadian Labour Congress would like to know what is going to happen to the jurisdiction over pensions. It is not clear to me.

Professor Abel: You have mentioned a number of things there, some of which I have ideas about and some

[Interprétation]

Je propose un plan qui, je crois, créerait un organisme permettant au gouvernement fédéral d'avoir le contrôle des impôts en tant qu'instrument de contrôle économique tout en offrant aux provinces pauvres les fonds dont ils ont besoin afin qu'elles puissent fonctionner convenablement. Il faudrait laisser aux provinces le soin de décider de leurs priorités comme elles l'entendent.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup, professeur Abel. Le libellé de la proposition sera annexé à notre compte rendu d'aujourd'hui.

J'ai le Sénateur Forsey, M. Osler, M. Gibson, M. Dinsdale et ensuite j'inviterai le parquet à faire des observations et j'accepterai ensuite toute autre question de la part du Comité. Sénateur Forsey, vous êtes le premier.

Le sénateur Forsey: Il y a tellement de points que ce mémoire soulève et tellement de points importants que j'ai l'embarras du choix, je ne sais pas quelle question poser d'abord.

Je demanderais au professeur Abel où se situerait l'article 91, par exemple, prenons quelques exemples en ce qui concerne l'assurance-chômage où cela se situerait-il dans l'article 91?

M. Abel: Cela resterait aux provinces à moins que ce soit considéré comme partie de la structure de l'économie et du fonctionnement de l'économie. Je crois que cela devrait être le cas.

Le sénateur Forsey: Oui, mais alors ceci me laisse encore plus pantois.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais c'est tout à fait rare chez le sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Je crois toutefois pouvoir dire que cela ne laisserait pas les mouvements ouvriers de ce pays pantois. Si l'on se pose la question de la juridiction d'une chose aussi fondamentale qui touche les syndicats canadiens et la classe ouvrière du pays comme le fait l'Assurance-Chômage, si cette question doit être laissée entre les mains des juges de la Cour Suprême du Canada en vertu de ces propositions, comme je pense m'en apercevoir, vous allez devoir vous débarrasser de presque toute la jurisprudence constitutionnelle. Je dois alors dire que nous avons en face de nous quelque chose de caractère presque révolutionnaire. Je ne sais pas exactement où se situeraient les pêches de la côte maritime ou de l'intérieur, ou bien les Indiens ou la naturalisation des étrangers. Je suppose que le recensement, la question de la statistique, ou des brevets ou des droits d'auteurs se situeraient au niveau des transactions en ce qui concerne le travail, les capitaux, les denrées et ainsi de suite. Je voudrais que vous précisiez certains de ces points.

Prenons la question des pensions par exemple. Qu'advient-il de la compétence en matière de pensions? Peut-être que mes antécédents syndicaux apparaissent ici mais je dois avouer qu'un grand nombre de personnes à part, bien entendu, de mes anciens associés du Congrès du travail du Canada, voudraient savoir qui aurait la compétence en matière de pension. Ceci n'est pas clair du tout dans mon esprit.

M. Abel: Vous avez mentionné ici un certain nombre de choses. Il y a certaines de ces choses auxquelles j'ai

[Text]

of which I had to leave unresolved. For instance, I could not decide where the Indians should be placed and if anybody has some idea on the matter, I am certainly agreeable to any suggestions.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next witness, I think, will have some ideas on that.

Professor Abel: So far as the fisheries are concerned, insofar as it concerns the time of local fishing, game seasons on some lakes in the middle of Ontario, that ought not be federal—it is silly. The thing that is not silly is to have control over such things which the federal government has been denied, as the fish canneries arrangements in British Columbia and those are quite clearly, I think, given to the federal government to manage as being commodity markets. All aspects of fisheries that deal with the fishing industry, with fishing as a branch of the economy, are left to the federal government. All the aspects of labour that have to do with the operation of unions as a factor in our economy are left to the federal government. Whatever has to do with economic planning is federal.

Senator Forsey: Some of that I like the sound of; some of it I am still rather dubious about. I am sorry that it has not been spelled out for us in some detail. I would venture to hope that perhaps Professor Abel might be induced to submit something rather more detailed showing how this thing would change the existing distribution of powers.

Turning to another question, I cannot help wondering why he feels that the criminal law and procedure should be handed over to the provinces. Perhaps Professor Abel is a professor of criminal law; I do not know. I am not a lawyer. There may be excellent professional reasons for this but I must confess that it surprises me. I remember when I was taking the Government of Canada from Professor Stephen Leacock, he presented to us a ridiculous tale of how—it was quite true I believe, but ridiculous nonetheless—of how in the United States where the fundamental criminal law is the state is, some desperado built his house where four states joined and then proceeded to enjoy himself bouncing from one state to another, just walking across his house and getting into another state, and having to be extradited by the other state. Are we going to land ourselves into this kind of Yankee jungle?

Professor Abel: Well it is kind of a picturesque example that only happened on our four-cornered state.

Senator Forsey: It is where four states join.

Professor Abel: Yes I know. New Mexico, Colorado, Arizona and Utah. I know the states.

Senator Forsey: There are plenty of places where two provinces join. Are you going to have people subject to extradition proceedings from one province to another?

Professor Abel: I think the question is trivial. I will tell you though, on a more basic question, I think your illustration was meant largely for purposes of humour.

[Interpretation]

pensé. Il y en d'autres par exemple que je puis résoudre. Songeons aux Indiens, eh bien, je ne sais pas du tout où ils devraient être placés. Dans ce cas-là, je serais prêt à accepter toute proposition.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je crois que le prochain témoin aura des idées là-dessus justement.

M. Abel: En ce qui concerne nos pêcheries et en autant que cela concerne le temps de la pêche locale et les saisons de chasse sur certains lacs de l'Ontario, cela ne devrait pas être du ressort du fédéral; ce serait stupide. La chose qui est moins stupide, c'est d'avoir la compétence sur de telles choses que l'on a nié au gouvernement fédéral comme les arrangements puis en ce qui concerne les conserveries de poisson de Colombie-Britannique et ces dernières sont certainement, je crois, confiées à la gestion du gouvernement fédéral parce qu'elles constituent un produit du marché. Tout ce qui concerne l'industrie de la pêche comme partie de notre économie concerne le gouvernement fédéral. Tous les aspects de travail, de main-d'œuvre, par exemple, qui concerne les syndicats comme facteurs de notre économie, ceci est laissé au fédéral. Tout ce qui concerne la planification économique relève du gouvernement fédéral.

Le sénateur Forsey: J'apprécie certains de ces points, il y en a d'autres dont je doute. Je regrette que l'on n'ait pas précisé cela de façon détaillée. J'espère que le professeur Abel sera peut-être invité à présenter quelque chose d'un peu plus détaillé afin de nous montrer comment cela modifierait la distribution actuelle des pouvoirs.

Passant à une autre question, je ne puis m'empêcher de demander pourquoi il estime que le Droit criminel et la procédure devraient être confiés aux provinces. Le professeur Abel est peut-être professeur de Droit pénal au criminel; je ne sais pas. Je ne suis pas avocat. Il existe peut-être des raisons professionnelles dans ce cas-ci, mais je dois avouer que cela me surprend. Je me souviens du temps où je suivais le cours du professeur Stephen Leacock, «Gouvernement du Canada», il nous avait présenté une histoire assez ridicule, mais vraie, je pense, comment, aux États-Unis, pays où le Droit constitué par l'État, comment un desperado construisait sa maison à la jonction de quatre États et s'amusa alors à sauter d'un État à l'autre. Il n'avait qu'à marcher de sa maison pour entrer dans un autre État. Allons-nous nous mettre dans cette sorte de jungle Yankee?

M. Abel: Eh bien, c'est le genre d'exemple qui pourrait seulement se produire dans un État composé de quatre autres.

Le sénateur Forsey: C'est l'endroit où se joignent quatre États.

M. Abel: Oui, je sais. Le Nouveau-Mexique, le Colorado, l'Arizona et l'Utah. Je connais ces États.

Le sénateur Forsey: Il y a de nombreux endroits où se joignent des provinces. Avez-vous des procédures d'extradition d'une province à une autre pour les personnes?

M. Abel: Je pense que la question est ridicule et je puis vous dire, par exemple, que votre exemple avait un but très humoristique.

[Texte]

Senator Forsey: No, it is a serious question.

Professor Abel: The reason why the criminal law is put in the Constitution as it is at present, of course, traces back to the Quebec Act as indeed the phrase "property and civil rights" traces back to the Quebec Act. The whole purpose was, at the time of the Quebec Act, to bring over into Quebec the merciful English criminal law which only hanged for 17 offences at the time but to leave the people in Quebec to settle their civil affairs among themselves. This was well and good at the time perhaps but I do not believe that the people in Quebec are any more inclined to be arbitrary in dealing with criminal matters than the people anywhere else now.

An hon. Member: I would like to have a discussion with you, on that.

Professor Abel: Furthermore, the criminal law power has been distorted out of any sensible purpose that it might have. If one regarded the content of criminal law in the sense of the standard crimes of murder, theft, rape and so on, as they were at the time, well and good, but the use that has been made of the criminal law power with it, is exactly the same as the use that the Americans have made of their commerce clause to sweep in everything that they could not get their hands on any other way.

The matter of how fast one should drive on the highways in Ontario or what should be the treatment of juvenile delinquents by the courts of British Columbia preventing them having their own system of handling juvenile offenders has turned out grotesque.

Senator Forsey: I leave some of the more technical aspects of that to the lawyers present but I must confess that I take leave to doubt whether the Fathers of Confederation in making the criminal law part of the explicit powers of the Parliament of Canada were motivated by the consideration that Professor Abel has stated.

However, if I may just finish up, Mr. Chairman, with my two long list of questions—and I assure you that it goes to my heart to leave out a great many—we come to this Canadian Equalization Fund. Though Professor Abel is anxious—and I think properly so and I quite agree with him on this—that the Parliament of Canada should have jurisdiction over the general economic planning, growth, inflation, deflation and so forth, paragraph b of this proposal on the Canadian Equalization Fund, would appear to me to exclude completely anything in the way of surplus or deficit financing?

Professor Abel: That is why there has been this final clause "of any reserve provision therefor which the Council may direct," put in. There can be express allowance made for operations of that kind.

Senator Forsey: In that case, you are taking this particular power away from the Parliament of Canada and handing it to this two-bar arrangement, this supreme court of welfare economics.

Professor Abel: Yes. That is the intent.

23210—31

[Interprétation]

Le sénateur Forsey: Non, c'est une question sérieuse.

M. Abel: La raison pour laquelle le Code criminel a été inséré dans la Constitution comme il l'est à l'heure actuelle. Ceci remonte à l'Acte de Québec, comme la phrase «propriété et droits civils» remonte à ce même Acte. A ce moment-là, il s'agissait d'amener au Québec le Droit Criminel anglais qui n'avait condamné à ce moment là que 17 personnes à la pendaison, mais de laisser les gens du Québec s'occuper de leurs affaires civiles. Ceci était très bien à l'époque, mais je ne pense pas que la population québécoise soit plus arbitraire en matière criminelle, que les gens d'ailleurs, à l'heure actuelle.

Une voix: J'aimerais pouvoir discuter avec vous à ce sujet.

M. Abel: Les pouvoirs en matière de Droit criminel ont été déformés. Si l'on considère, par exemple, le Droit criminel d'après les normes des meurtres, vols, viols et autres, comme elles insistaient à l'époque, grand bien nous en fasse. Mais l'utilisation qu'on fait des pouvoirs du Droit criminel sont exactement les mêmes que ce que les Américains ont fait de l'article concernant le Commerce: y accumuler tout sur ce qu'ils ne pouvaient atteindre autrement.

En ce qui concerne la vitesse sur les routes de l'Ontario ou en ce qui concerne le traitement des délinquants juvéniles par les tribunaux de Colombie-Britannique, empêcher ces provinces d'avoir leur propre système pénal concernant les délinquants juvéniles a donné un résultat grotesque.

Le sénateur Forsey: Je laisse les aspects les plus techniques aux avocats ici présents mais je dois avouer que je me permet de douter si les Pères de la Confédération, en faisant le Droit criminel partie des pouvoirs explicites du gouvernement du Canada, ont été motivés par ce que M. Abel a dit.

Toutefois, si vous me permettez de terminer, monsieur le président, avec mes deux longues listes de questions, et je dois dire que cela me fait de la peine d'en laisser tellement de côté, je voudrais revenir aux fonds de péréquation. En premier lieu, il semble que le professeur Abel veut, et je pense qu'il a raison, veut que le gouvernement du Canada ait droit de regard sur la planification économique générale, inflation, déflation, ainsi de suite. Si j'ai bien compris, au paragraphe b de cette proposition sur les fonds de péréquation du Canada, il me semble que cela exclurait tous les excédents ou le financement déficitaire. Qu'en est-il?

M. Abel: C'est pour ça que nous avons ajouté cette clause finale sur les réserves ou sur les excédents que le Conseil peut ordonner ou inclure. Il peut y avoir une provision de faite pour des choses de ce genre.

Le sénateur Forsey: Dans ce cas, vous enlevez ce pouvoir particulier au gouvernement du Canada et vous le confiez à ce système de tribunal double, à ce tribunal suprême du Bien-être.

M. Abel: Oui, c'est l'intention.

[Text]

Senator Forsey: That is most interesting and it is certainly another revolutionary proposal. You are taking away powers which a national Parliament should have, if it is going to a national Parliament at all, and handing it to these people—one member from each province to be chosen for such throne as each province will see fit and in such manner as each province shall see fit and who shall be free, as I understood you to say, of questions in any house of any legislature, for all Parliament, and who will not act under or for any particular government. My comment on the margin there is, "do not he wish he may get it".

I might add also these people are going to allocate the funds that they have secured in this fashion to provide government services at a level worthy of Canadian life. That ought to provide plenty of opportunity for constitutional lawyers to enjoy themselves on a multitude of cases before the Supreme Court of Canada because you have got already various phrases which the courts have given some specific meaning to, it seems to me, but here, as far as I know, you have a brand new one. You do not say anything about national averages, or averages of the provinces with a higher level of income earning like that, no, just a level worthy of Canadian life. Why it sounds like peroration at a service club luncheon.

Professor Abel: It was meant to perform a service.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: Mr. Chairman, this is a hard act to follow—two learned gentlemen having a little of the cut and thrust that we are all supposed to have in the House of Commons.

I have got several things that I was interested in, Mr. Chairman, but I would like to continue on the Canadian Equalization Fund. As a politician, elected by a part of the country that does not feel that it has adequate representation and never has, et cetera, et cetera, and where the rules were made before we came in, et cetera, et cetera, I wonder how in Heaven's name I could ever justify myself, in any degree whatsoever, if I just saw the money go through the House of Commons to a so-called equalization fund, where Manitoba had one-tenth representation, perhaps one-tenth plus whatever federal input could go. It would seem to me to be going backwards absolutely on all the development that we have ever had. The only real responsibility a politician has is looking after funds. It is the only lever he has really got ultimately.

• 1610

Professor Abel: I think what Manitoba would have, what a province would want to have, would be less its one representative. Manitoba would have that, but one representative and a good case, and a group of men who were there deciding the thing on the basis of a good case, just as one hopes that when Manitoba has a case going before the Supreme Court, it is not decided on the basis of how many representatives Manitoba has on the Supreme Court but on the basis of the merits of the showing that Manitoba could make. So one would hope that you would have a body here constituted in the same spirit and of the same calibre who would decide the matter on the basis not of whether they happen to come

[Interpretation]

Le sénateur Forsey: Oui, c'est très intéressant et c'est une autre proposition révolutionnaire. Vous enlevez un pouvoir qui devrait avoir le gouvernement du Canada pour le confier à des gens qui seront choisis, un membre viendra de chaque province, comme cette dernière verra bon de le faire. Ces membres seront libres, à ce qu'il m'a semblé comprendre, de poser des questions à tous les gouvernements de toutes les provinces, à tous les parlements, et qui n'agiront pas pour aucun gouvernement en particulier. Mon observation en marge dit: «qu'ils peuvent ou souhaitent l'obtenir».

Et je pourrais ajouter aussi que les membres de ce Conseil pourraient distribuer les fonds qu'ils ont obtenus de cette façon pour fournir des services gouvernementaux à un niveau qui convient à la vie canadienne. Cela donnera beaucoup de possibilités et permettra aux spécialistes de droit constitutionnel de s'amuser et de plaider bien des causes à la Cour Suprême du Canada car les tribunaux ont donné un certain sens à cela, mais ici il y a un aspect nouveau. Mais vous ne parlez pas de la moyenne nationale ou de la moyenne des provinces à revenus plus élevés, vous parlez seulement du revenu convenable à la vie canadienne. Cela ressemble un peu au discours prononcé lors d'un dîner pour une organisation de bienfaisance.

M. Abel: Eh bien, cette organisation doit fournir des services.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: Monsieur le président, il est difficile de donner suite à cela. Deux érudits qui poursuivent des petits jeux de mots comme nous devrions faire à la Chambre des communes.

Il y a bien des points qui m'ont intéressé, monsieur le président, mais je voudrais peut-être revenir moi aussi sur les fonds de péréquation du Canada. Comme je suis un homme politique qui a été élu par une partie du pays qui a le sentiment de ne pas être assez représentée, et ne l'a jamais été, ainsi de suite, je me demande comment je pourrais me justifier à quelque niveau que ce soit si ces fonds passent par la Chambre des communes et retournent à des fonds de péréquation où le Manitoba aurait un dixième de la représentation, peut-être un dixième, plus une part du fédéral. Il me semble que cela serait tout à fait rétrograde face à tout le développement que nous avons eu jusqu'ici car la véritable responsabilité d'un homme politique est de s'occuper des fonds. C'est le seul levier qui lui reste en dernier lieu.

M. Abel: Eh bien, je pense que le Manitoba ou d'autres provinces auraient, par exemple, un représentant, mais un représentant et une bonne cause et un groupe d'hommes qui prendrait des décisions en se basant sur l'importance de ces causes; si le Manitoba a une cause devant la Cour suprême, il ne s'agit pas de connaître le nombre de représentant du Manitoba à la Cour suprême, mais il s'agit de connaître le bien-fondé de la cause. Ainsi, on aurait un corps constitué dans le même esprit, avec la même importance, qui déciderait des cas, non en terme de cas particulier, mais plutôt en fonction de son importance pour la province—pas de savoir si cela vient d'une partie du pays ou d'une autre.

[Texte]

from a particular place but how strong a case that province had made.

At present, for instance, speaking out of the depths of my ignorance, suppose that Manitoba has not perhaps fared as well under the present scheme of things as she might legitimately have hoped to fare, at various times, that this would provide a way in which the provinces that had not found access to effective redress for their disparities, would have a better tribunal to put it before.

Mr. Osler: But how would they have that? We are supposed to have equal representation in the Senate. We are supposed to have "rep by pop" in the federal House. Yet these areas that are away from the centre, away from the centres of population where the so-called action is, have never felt that they have been able to give a sufficiently great input into the scheme. Here you have something that is once removed again and you have eleven so-called bright stars who are making all the final arbitrary decisions. There is no possibility of political process whatsoever.

Professor Abel: No more than there is a possibility of the political process in the court. I do not think that this matter of the economic inequalities among the provinces is a political matter. I think it is a matter that goes beyond politics just as matters of the law of the country go beyond politics, and that the question of justice and equity among the provinces should be approached on a different basis than a purely political-strength basis.

Mr. Osler: But who would write the rules for justice and equity?

Professor Abel: The Canadian Equalization Council.

Mr. Osler: But why would they have any more wisdom than I have already, and I have not very much?

Professor Abel: Well, why would one assume, as one does assume, that the Supreme Court of Canada has any more wisdom on a legal matter than someone who is not trained in the law but is a man of general intelligence and general goodwill? Simply because that is the background of their training, that is the mode of their thinking.

Mr. Osler: No, but surely law—I am not a lawyer and I may be talking off the top of my head, I do not know—is something on which people of goodwill with like intentions can agree upon far more. The basis for law is, for instance, that we do not want to murder each other, we do not want to do this; we have certain human rights that we feel have to be protected. Then the lawyers get a hold of it and they build a complicated bunch of structure over the top of that, but the fundamentals are the same. You are never going to tell me that the fundamentals are going to be the same when an alderman in Toronto sits down with somebody who is trying to develop Northern Manitoba. They are going to have a different point of view.

Professor Abel: This, of course, I suppose is the difficult...

Mr. Osler: You know, do you build a new sewer in Toronto or do you build a road to Thompson, Manitoba? It is that simple. And guess who will win, if you have it your way?

[Interprétation]

A l'heure actuelle, par exemple, mon ignorance mise à part, je peux dire, si le Manitoba avait sa juste part des choses comme légalement ça devait être, cela permettrait aux provinces qui n'ont pas pu trouver de solution aux disparités de leurs problèmes d'avoir un meilleur tribunal devant lequel se présenter.

M. Osler: Mais, comment pourraient-elles l'avoir? Nous sommes supposés avoir une égale représentation au Sénat, nous devrions aussi être représentés également à la Chambre et pourtant, certains coins qui sont éloignés des centres où tout se passe dit-on, n'ont jamais pensé qu'ils avaient fourni suffisamment au système, et ici, il y a 11, soit-disant, étoiles qui prennent arbitrairement toutes dispositions finales, il n'y a pas de processus politique du tout.

M. Abel: Et c'est la même chose devant les tribunaux. Je ne pense pas que les inégalités économiques qui existent entre les provinces constituent une question politique, cela va au-delà de la politique. Ce sont les lois de la région, et cette question de justice et d'équité entre les provinces devrait être considérée sur une base différente qu'une base purement politique.

M. Osler: Mais qui écrirait ces règles de justice et d'équité?

M. Abel: Le Conseil Canadien de Péréquation.

M. Osler: Mais pourquoi aurait-il plus de sagesse que moi? Moi, ne suis-je pas très sage?

M. Abel: Pourquoi peut-on, ou doit-on supposer que la Cour suprême du Canada est plus sage en matière légale que quelqu'un qui n'est pas familier avec les subtilités des lois, qui n'a qu'une formation générale et de la bonne volonté? C'est simplement parce que les juges sont choisis sur la base de leurs connaissances juridiques.

M. Osler: Eh bien, je ne suis pas un avocat, mais le droit permet de dire que les gens de bon sens ayant des intentions semblables peuvent s'entendre plus facilement et nous ne voulons pas nous entre-tuer, il y a des droits humains qu'il faut protéger, des avocats peuvent compliquer tout cela, en y ajoutant des structures, au fond les bases sont les mêmes; vous ne pouvez me faire croire que les fondements seront les mêmes si un échevin de Toronto s'entretient avec quelqu'un qui veut développer le Nord du Manitoba, les points de vue seront différents.

M. Abel: Bien sûr, je suppose que c'est un point difficile.

M. Osler: Vous savez, construire de nouveaux égouts à Toronto ou des routes à Thompson au Manitoba? C'est aussi simple; mais devinez qui gagnera entre les deux?

[Text]

Professor Abel: But who will win depends on who does the deciding. Now I am a lawyer and it is my judgment that the law, while it does have a certain degree of stability to it, does not have any firmer principles probably than the body of economic knowledge. I would not be so brash as to assume that the law is any more settled than the body of economic understanding is.

Mr. Osler: Right. That may be an assumption which I, as a non-lawyer, am unqualified to comment on. I have not been persuaded that it is a valid assumption but, I still wonder.

My second question, then, would be: if this Canadian Equalization Council is so great, why form it in the first place? Why not give the Senate the powers that you would give the Canadian Equalization Council? They represent equally the people across the country. They are appointed. Change the basis for their appointment and get them to go to work on it.

Professor Abel: That, of course, raises different questions. I can conceive of the Senate functioning in that manner. However, it would certainly involve changes, which I have not gone into, of how the Senate was composed, what its duties were, and so on.

I can hardly conceive a Senate, however, that was established solely on the basis of its professional competence in a particular field just as I can conceive a court composed for professional competence in law and for a decision of matters against a legal background. I can conceive an economic body composed of people deciding matters against an economic background but I have difficulty supposing a Senate which is chosen on the basis of some purely professional qualifications and deciding something by purely professional standards. It is not impossible, but it did not occur to me that that would be the use that would be made of the Senate.

Mr. Osler: I did not realize that your terms of qualifications were quite that rigid, sir. Perhaps it could be read that that is how you intended them to be.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler, I wonder if I could urge you to speed up your questioning, or rather, cut down on your questioning, should I say?

Mr. Osler: All right. Just one more, Mr. Chairman, please.

Would it not be more practical to restrict this idea to a purely advisory capacity for the activities of, say, the Bank of Canada, or something like that, and then you would have perhaps a co-ordination of income and output and credit that might be desirable to help regions get over problems that they presently have?

Professor Abel: That would be another way it could be done, but I have the feeling that probably any institution which is recruited and manned purely by the federal government would lack credibility in significant sections of the country now, sections where credibility has to be generated.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: On the criminal law aspect, I am horrified at your suggestion on that. As a lawyer and as a new member in the House, I feel that it is definitely wrong to

[Interpretation]

M. Abel: Cela dépend de la personne qui doit décider. Je suis avocat, et même si le droit représente une certaine stabilité, les principes reposent sur l'économie. Je ne dirai pas que la loi n'est pas plus stable que la compréhension de l'économie.

M. Osler: Si l'on veut bien, c'est peut-être une supposition que je ne peux commenter parce que je ne suis pas avocat, je ne suis pas persuadé que ce soit valide, mais je me demande.

Ma deuxième question serait la suivante: si ce conseil de péréquation est si extraordinaire, pourquoi le créer, pourquoi ne pas donner ce pouvoir au Sénat qui représente également les gens de tout le pays. On peut changer la façon de les nommer et laissez-les travailler.

M. Abel: Cela soulève des questions différentes et je pourrais concevoir le fonctionnement du Sénat de cette façon, toutefois cela impliquerait des changements que je n'ai pas discutés sur la composition et les fonctions du Sénat.

Je pourrais difficilement concevoir un Sénat qui serait créé tout simplement en se basant sur sa compétence professionnelle dans un certain domaine. Comme je ne peux pas concevoir un tribunal fondé uniquement sur sa compétence en droit et sur les décisions prises dans un cadre juridique, et la même chose fait pour un organisme économique qui décide, en tenant compte d'un changement d'économie; alors, disons: un Sénat choisis tout simplement pour sa compétence, ce n'est pas impossible, mais ça ne serait sûrement pas la fonction principale du Sénat.

M. Osler: Je ne me rendais pas compte que vos conditions pour établir la compétence était si rigide que cela. Peut-être, pourraient-elles être lues comme vos propres vues sur sa constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, je me demande si je pourrais vous exhorter à vous hâter ou encore à vous limiter dans vos questions.

M. Osler: Une autre, s'il vous plaît, une dernière, je vous en prie.

Ne serait-il pas plus pratique que de limiter, à un rôle consultatif, par exemple, auprès de la Banque du Canada, il pourrait ainsi y avoir une co-ordination du revenu du crédit qui permettrait aux provinces de surmonter certains problèmes actuels.

M. Abel: Cela pourrait se faire d'une autre façon aussi, mais j'ai pensé que toutes institutions dirigées uniquement par le gouvernement fédéral, n'inspireraient pas la confiance dans certaines régions du pays où il faudrait créer confiance.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Au point de vue du droit criminel je serai gré de vos suggestions comme avocat et comme nouveau député à la Chambre. Je pense qu'il est mauvais d'éten-

[Texte]

split up our criminal law power, sir. I do not know what abuses you found in the criminal law power, the laws being passed by Parliament, but already the administration of justice is carried out in the provinces. The public appear before magistrates or provincial judges appointed by the province. It seems to me we have found a very good balance between provincial representation in administering the criminal law and the law-making process being in Parliament.

I wonder if you contemplate the abandoning of the RCMP who have to travel from province to province and frequently apprehend criminals in one province when the crime was committed in another. I think this would be a chaotic suggestion and I invite your comments on why the criminal laws should be given to the provinces. What is wrong with the criminal law now?

Professor Abel: Firstly, the fact that it is used for so many things that are no longer properly criminal.

Mr. Gibson: Such as what?

Mr. Prud'homme: Putting in jail the users of "pot".

Professor Abel: I was not thinking of that.

Such as the Lord's Day Act.

The real difficulty is not that there is anything intrinsically wrong, intrinsically unworkable, in the criminal law power being federal; and I do not think there is anything equally intrinsically unworkable in it being provincial.

The trouble is that, when it is made federal and the federal government wants to act against some matter which it regards as being against sound policy, often the only recourse it has, the only way to get at it, is through the criminal law power which it then proceeds to exercise, with the result, as a result of the paramountcy doctrine, that provinces are ruled out from making any intermediate regulations in the same area.

The criminal law power is, on the whole, a rather clumsy and awkward way to get at a whole range of offences.

Mr. Gibson: On your proposal under item 1(d) "Labour, capital and commodity transactions", et cetera, what about the banking power? What about the corporations' power? Do you think companies should all be federally chartered?

Professor Abel: ...So far as the banking power is concerned, that would come under item 1(b), "Credit institutions."

Mr. Gibson: How would you deal with international corporations, multilateral corporations?

Professor Abel: That would come under item 2, "External affairs."

Mr. Gibson: There are also internal affairs, though, are there not, that affect our rights?

Professor Abel: These are all matters, however, on which there would probably be treaties, and you will notice that there has been a larger authority given to the federal government with reference to the making and enforcing of treaties than we have now.

[Interprétation]

dre cela, je ne sais pas quels sont les abus que vous trouvez dans le droit criminel? Les lois sont adoptées par le Parlement, la justice est exécutée au niveau des provinces, le public comparait devant des juges nommés par leur province. Nous avons trouvé un bon équilibre entre l'administration provinciale du droit criminel et le processus adopté par le Parlement au vote des lois.

Je me demande si vous songez à la Gendarmerie royale qui voyage d'une province à l'autre pour appréhender un criminel dans une province lorsque le crime a été commis dans une autre. Je voudrais savoir pourquoi, à votre avis, le droit criminel devrait être remis aux provinces? Qu'est-ce qui ne va pas, maintenant?

M. Abel: Eh bien d'abord, parce qu'il est utilisé pour tant de choses qui ne sont plus considérées criminelles.

M. Gibson: Telle que?

M. Prud'homme: Emprisonner ceux qui fument le «pot».

M. Abel: Je ne pensais pas à cela, je pensais, par exemple, à la loi sur le dimanche.

Il ne s'agit pas de dire qu'il existe un mal intrinsèque ici, parce que le droit criminel relève du fédéral, il n'y a rien de mal à ce que cela relève des provinces, non plus.

Lorsque cela est fédéral et que le gouvernement fédéral veut agir, lorsqu'il s'agit de questions qui ne nous paraissent pas être de bonnes politiques, il n'y a qu'à avoir recours au droit pénal, ensuite, en vertu de la doctrine de la prédominance, on peut avoir une réglementation dans le même domaine.

Le pouvoir du droit criminel est assez encombrant pour nous permettre d'avoir des séries de délits.

M. Gibson: Au paragraphe 1(d), que dire de la compétence des sociétés? Devraient-elles toutes avoir des chartes fédérales?

M. Abel: Pour de ce qui est du pouvoir bancaire cela relève des institutions de crédit, paragraphe 1(b).

M. Gibson: Alors, que faites-vous des sociétés internationales et des corporations multilatérales?

M. Abel: Cela viendrait sous le numéro 2—Affaires étrangères.

M. Gibson: Eh bien, il y a aussi des affaires internes qui affectent aussi nos droits?

M. Abel: Il y aurait des traités dans ces cas, et on accorde plus d'autorité au gouvernement fédéral pour l'application de traités, plus d'autorité qu'il n'en a maintenant.

[Text]

Senator Forsey: No.

Professor Abel: No, but they cannot enforce it.

Senator Forsey: Yes they can, if they fall within dominion jurisdiction.

Professor Abel: Well, yes, ..

Senator Forsey: It is not listed here.

Professor Abel: ... to that extent; but the making of a treaty involving such a matter as international corporations would clearly fall within federal jurisdiction.

Senator Forsey: Now, or under your scheme?

Professor Abel: Under my scheme.

Senator Forsey: Well, would it not now?

Professor Abel: I am not sure that the enforcement of it would now.

Mr. Gibson: Under your proposal of a Canadian Equalization Council, first of all you do not really get to the guts of it. You just throw it in there. If I may say so, I cannot really give it much respect, because this is a serious matter. This is involving the whole financial control of Canada and I cannot see why we should hand that to a group of appointed officials.

Five provinces could gang up on the cities. We have just heard a brief from the cities; and if you think that that plan is a fair way of helping the majority of the Canadian people, sir, I think it is far off base, because five or six provinces could have appointees there planning fisheries and rural roads and things, and the cities would be just left with no plans or money.

You have given Prince Edward Island a voice but you have not given any voice to the Yukon or the Northwest Territories. We have just been out to the Yukon. Those people want a voice in this country. There is no representation on your Council for the Yukon or the Northwest Territories.

Professor Abel: That is right, there is not. There is a federal representative there. And I have given Prince Edward Island...

Mr. Gibson: You have only given one vote for the whole Northwest Territories, Yukon and Canada federal. So that the aspect of the Yukon and Northwest Territories, whether it is territorial or semi-provincial, is left in the hands of the federal government alone. That is just one vote.

Professor Abel: That is right; it is. And I have given Prince Edward Island a representative, I have given New Brunswick a representative, I have given Manitoba a representative and I have given Newfoundland a representative. These are poor provinces. They are ones that are entitled to have their votes heard if we are trying to bring people up to a level of...

Mr. Gibson: Not in the proportion that you have given to them. You would shackle all the areas of Canada that have large populations and it would ruin this country.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Dinsdale?

[Interpretation]

Le sénateur Forsey: Non.

M. Abel: Non, ils ne peuvent pas l'augmenter.

Le sénateur Forsey: Oui, ils peuvent, s'ils tombent sous sa juridiction.

M. Abel: Oui, mais.

Le sénateur Forsey: C'est pas porté ici.

M. Abel: Il peut y avoir aussi les sociétés internationales qui pourraient relever de la juridiction du fédéral.

Le sénateur Forsey: Maintenant ou sous votre système?

M. Abel: Sous mon système.

Le sénateur Forsey: Le serait-il, maintenant?

M. Abel: Je ne suis pas sûr que cette augmentation serait pour maintenant.

M. Gibson: Dans votre proposition au sujet du Conseil Canadien de Péréquation, d'abord ça n'arrivait pas au cœur du sujet, vous ne faites que lancer l'idée et je ne peux trop respecter l'idée car, cela implique tout le contrôle financier du Canada et je ne vois pas pourquoi des fonctionnaires nommés par les provinces devraient avoir tout cela en main.

Cinq provinces pourraient se liguer contre les cités. Nous venons d'entendre le mémoire présenté par les villes; et si vous croyez que le projet en question aidera la majorité des Canadiens, vous ne pouvez être plus loin de la vérité, car cinq ou six provinces pourraient avoir des personnes qui s'occuperaient de pêche et d'agriculture et la ville sera abandonnée sans planification, ni argent.

Vous avez donné une voix à l'Île-de-Prince-Édouard et pas une au Yukon ou aux Territoires du Nord-Ouest. Nous revenons du Yukon et ces gens-là aussi veulent se faire entendre au pays, il n'y a pas de représentation pour le Yukon, ni les Territoires du Nord-Ouest.

M. Abel: C'est vrai. Mais il y a un représentant fédéral là-bas, et j'ai donné à l'Île-du-Prince-Édouard...

M. Gibson: Et vous avez donné seulement une voix pour tous les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. C'est sous ce jour qu'il se présente, s'il est territorial, ou semi-provincial cela appartient au gouvernement fédéral, uniquement.

M. Abel: C'est vrai, eh bien je donne un représentant à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba et j'en ai donné un aussi à Terre-Neuve; ce sont les provinces pauvres qui ont le droit de se faire entendre aussi.

M. Gibson: Non pas dans cette proportion-là. Ce serait mauvais pour toutes les régions qui ont des populations fortes, et vous pourriez ainsi ruiner le pays.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Dinsdale.

[Texte]

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I would like to pursue this idea of the Equalization Council very briefly. I think it relates to an idea that comes up in the House of Commons from time to time and that we have already heard about in broad terms during the deliberations of this Committee—the idea that, in a society, the Canadian society, that is growing increasingly complex, we need greater consultation and co-ordination amongst the various regions of the country. Is this what Professor Abel has in mind when he is suggesting an Equalization Council to deal with the problem of regional disparities in the welfare area?

Professor Abel: That, plus the fact that, of course, they would then allocate out, on unconditional grants, the excess revenues that had been collected by the federal government. They would have, undoubtedly, not only consultation but, one would hope, continuing consultation—that it would be a permanent body. But they would, as a result of their consultation, then arrive at the allocation of funds among the provinces.

Mr. Dinsdale: Am I correct in assuming, according to the presentation that you made here today, that the members of the Council would be non-politicians? That they would not be ministers from provincial governments; they would be officials or bureaucrats with no political responsibility at all?

Professor Abel: They would not be ministers; they would not, I hope, be bureaucrats either.

An hon. Member: They would be university professors!

Professor Abel: The analogy I had used before is in the nature of judges; but one could, of course, find similar structures, say, in the International Monetary Fund—bodies of that type.

Mr. Dinsdale: This raises the immediate problem for a practical politician of how you could ever get approval for amendments to a constitution of this kind which gives such excessive powers to officials, if you prefer to call them that, or bureaucrats, and particularly when it derives the fundamental power of an elected representative of the people, the power of the purse. How could you get around this in the democratic process?

Professor Abel: The power of the purse, in the sense of the power of deciding the level of taxes, deciding on what the tax was to be, would still, of course, be where it always has been. The power that would be gone would be the spending power, other than spending for federal purposes. The making-up of the federal budget would still remain with the present federal parties; the making-up of the taxes would remain with the respective parliaments.

The power of the purse as far as the provincial legislatures is concerned, would be enlarged because, in place of getting conditional grants now by which they are committed, they would be receiving unconditional grants; so that, so far as their control over the spending power is concerned, there would be an enlargement of the power of the provincial legislator exactly equal in magnitude to

[Interprétation]

M. Dinsdale: Monsieur le président, je voudrais continuer la discussion sur le Conseil de Péréquation, en deux mots. Je pense que ceci se rattache à une idée qui a été soumise à la Chambre des communes de temps à autre et nous en avons entendu parlé d'une façon générale au cours des délibérations de notre Comité. En somme, ici dans la société canadienne qui devient de plus en plus complexe, nous avons besoin de consultations accrues et de coordination plus poussée entre les diverses régions du Canada. Or, est-ce bien ce que le professeur Abel nous propose, lorsqu'il parle d'un conseil de péréquation chargé d'étudier le problème des disparités régionales en matière de bien-être?

M. Abel: Oui. Reste que le fait qu'il y aurait répartitions de subventions inconditionnelles des excédents de revenus perçus par le fédéral, et sans doute, non seulement, il y aurait-il consultation, mais espérons-nous, des consultations permanentes et ce serait un organisme permanent, mais par suite de leurs consultations, ils arriveraient à la répartition des fonds entre les provinces.

M. Dinsdale: Donc, puis-je supposer que d'après le mémoire que vous présentez ici, que les membres du conseil ne seraient des non politiciens, ne seraient pas des hommes politiques, ils ne seraient pas des ministres des gouvernements provinciaux, ce ne serait pas des fonctionnaires ou des bureaucrates qui n'auraient pas de responsabilités politiques du tout.

M. Abel: Eh bien, ce ne serait pas des ministres, ce ne serait pas des bureaucrates, non plus.

Une voix: J'espère qu'ils seraient plutôt, des professeurs d'universités.

M. Abel: Ce serait plutôt des juges, par exemple, je pense que ce serait un peu comme des juges, je veux dire. Ça serait un peu comme l'organisme du Fonds monétaire international. Quelque chose dans ce genre-là.

M. Dinsdale: Ceci soulève le problème immédiat pour les hommes politiques. Comment allez-vous obtenir l'approbation pour amender la Constitution, qui donnerait des pouvoirs si importants à des fonctionnaires ou à des bureaucrates, ou enfin, surtout lorsque ces pouvoirs proviennent des représentants élus du peuple, c'est-à-dire, les pouvoirs de dépenser les deniers publics, comment allez-vous pouvoir surmonter ces difficultés dans le processus démocratique?

M. Abel: Les pouvoirs de dépenser lorsqu'il s'agit de décider des niveaux d'imposition de taxes? Ceci restera tel qu'il est, mais il s'agira plutôt du pouvoir de dépenser au lieu de dépenser pour le fédéral, la préparation du budget fédéral resterait entre les mains du gouvernement fédéral.

Ainsi en ce qui concerne les taxes et le pouvoir de dépenser en ce qui concerne les Assemblées législatives provinciales serait accru car au lieu d'obtenir des subventions conditionnelles, on leur donnerait des subventions sans condition, en ce qui concerne, maintenant, le contrôle sur le pouvoir de dépenser, eh bien, il y aurait un accroissement des pouvoirs provinciaux exactement égaux aux subventions conditionnelles fédérales actuelles.

[Text]

what had been taken away from the federal power to make conditional grants.

Mr. Dinsdale: Are you suggesting, Dr. Abel, that the decisions of this super council would be ratified by Parliament and by the legislatures or would they operate entirely beyond the sphere of control of Parliament or the legislatures?

Professor Abel: They would operate entirely beyond the sphere of control of Parliament. They would simply be a way of deciding that the provinces were to get the money, then the provinces, of course, would. . .

Mr. Dinsdale: This brings us back to this fundamental problem: how such a scheme could be ratified by elected representatives?

Professor Abel: It could only be ratified if there is a genuine sense of the fact that we are going to have to make fundamental changes in the constitutional system. If one goes on the principle that the constitution needs only slight brushoffs here and there, a little bit of revision, and that, with that, the country can go along, then it would never be ratified. The only way it could possibly be ratified is if there is a real conviction that there has to be a real significant change in the structure.

I, myself, labour under the impression—it may be a delusion—that, without some very significant shifts, we ought to be apprehensive; and it seems to me that we ought to be thinking in terms of what kind of shifts we can make that will preserve the country as a country and yet allow the accommodations that are called for.

Mr. Dinsdale: There have already been some experiments in this direction. I am wondering if Dr. Abel is familiar with the Resource Ministers Council which is an attempt on the part of Ottawa and the provinces to get around jurisdictional disputes in the area of resource management. In this case, though, it is only an advisory council; it brings together the resource ministers for continuous consultation on the management of resources.

• 1630

Professor Abel: I know there has been that and I know there have been conferences of ministers at other times and they have been very useful. I am perfectly aware of the fact that there has been a very helpful process of dominion-provincial conferences of various types. Under our present system I think it is about the best way we can work the thing and it has been working with some degree of success. However, I think, there are large areas where our present system even under this scheme has seriously failed to give satisfaction. So, although these have worked well, they apparently have not worked well enough. We need something more than that.

Mr. Dinsdale: I do not want to prolong the discussion but I do want to come back to the practical political side of things that the idea of a simple solution looks fine on paper, but in the realm of practical politics could not be carried out.

Professor Abel: I agree. It is all a question of the sense of urgency. If there is a sense of great urgency then practical politics become practical by recognizing the urgency. If there is a sense of moderate urgency then this

[Interpretation]

M. Dinsdale: Les décisions de ce super conseil seraient-elles ratifiées par le Parlement et par les Assemblées législatives ou est-ce que ça serait au-delà du contrôle du Parlement ou des Assemblées législatives?

M. Abel: Ce serait au-delà du contrôle du Parlement, ça serait tout simplement, une façon de décider que les provinces peuvent obtenir l'argent, et les provinces bien sûr, décideront de les dépenser.

M. Dinsdale: Oui, mais je reviens à ce problème fondamentale, comment un tel plan peut-il être ratifié par les élus du peuple?

M. Abel: Il ne peut être ratifié que s'il n'y a qu'un véritable sens du fait que nous devons apporter des modifications fondamentales à notre Constitution. Ceux qui pensent que la Constitution a besoin de retouches mineures, ici et là, s'ils pensent qu'avec ceci, le Canada peut continuer son chemin, ça ne sera jamais ratifié. La seule façon de le ratifier, c'est si l'on est véritablement convaincu qu'il faut une modification fondamentale de nos structures.

Personnellement, j'ai eu l'impression, c'est peut-être une illusion, d'ailleurs, que sans une modification majeure, il faudrait continuer d'avoir des appréhensions en tout cas il faudrait songer à quelque type de changements qu'on pourrait apporter pour conserver le pays, comme pays, tout en permettant les ajustements qui s'imposent.

M. Dinsdale: On a déjà fait des expériences dans ce domaine et je me demande si M. Abel est au courant du Conseil des ministres des Ressources qui était une tentative de la part d'Ottawa et des provinces, d'arriver à surmonter les difficultés en matière juridictionnelle dans le domaine du contrôle des ressources. Dans ce cas il s'agit seulement d'un Conseil consultatif qui groupe les ministres des Ressources, pour des consultations continues en ce qui concerne la gestion de nos ressources.

M. Abel: Je le sais, et je n'ignore pas qu'il y a eu des conférences très fructueuses de ministres à d'autres occasions. Je sais aussi qu'il s'est tenu toute une série fort prometteuse de rencontres fédérales-provinciales de divers types. Dans le cadre de notre système actuel, sans doute est-ce la meilleure façon de procéder. Néanmoins, ce système laisse de vastes domaines où l'action donne bien peu de satisfaction. Le succès obtenu ne semble donc pas répondre tout à fait à notre attente.

M. Dinsdale: Sans vouloir prolonger la discussion, je tiens à revenir à l'aspect politique et pratique du sujet. En théorie, l'idée d'une solution simple paraît facile, mais dans le champ véritable de la politique, elle ne saurait s'appliquer.

M. Abel: Je reconnais que c'est essentiellement une question d'urgence. Si l'urgence est considérable, l'aspect pratique des lignes de conduite se révèle automatiquement. Par contre, si l'on n'éprouve qu'un sentiment

[Texte]

kind of thing is not called for at all because it goes too far.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I said at this point ladies and gentlemen that I would invite comments from the floor on this brief. Are there any comments?

Mr. Thomas R. Blanchard (54 Sloley Road, Scarborough, Ont.): We have talked at length here but Professor Abel made one statement that the federal government has the power of raising money by any mode or system of taxation. It is that misconception which is the reason for our being here today and for that reason I shall quote from the British North America Act. I have made a little research here and our friend who was asking God to save us from the Queen might be interested in this.

Part VI, Section 91 of the British North America Act, entitled, "Distribution of Legislative Powers of the Parliament" reads:

It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and Good Government of Canada, in relation to all Matters not...

and I emphasize the word "not",

...coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces,...

It seems the government does not understand that language so I am going to repeat it again:

...in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces,...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Blanchard, I would ask you to come to your point.

Mr. Blanchard: I am. It continues:

...and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms in this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say...

3. The raising of Money by any Mode or System of Taxation.

In Section 92 of the same Part IV we have listed the exclusive powers of the provincial legislatures:

2. Direct Taxation within the Province in order to the Raising of a Revenue for Provincial Purposes.

I submit that the federal government does not have the power of raising money by any mode or system of taxation. They are limited by this Section 2, "Direct taxation within the province in order to the raising of a revenue for provincial purposes", and if the federal government would obey this directive we would not even need to be meeting here today.

Mr. Zoltan Szoboszloi (Traffic Summons Consultant, 370 Yonge St., Toronto, Ontario): I am Traffic Summons Consultant in and for Ontario. I am the only man who

[Interprétation]

d'urgence modérée, l'initiative n'est pas opportune du tout, car elle va trop loin.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'invite maintenant le parquet à formuler ses commentaires.

M. Thomas R. Blanchard (54 Sloley Road, Scarborough, Ontario): Bien des choses ont été dites; entre autres le professeur Abel a déclaré que le gouvernement fédéral a le pouvoir de percevoir des fonds au moyen de tout système d'imposition. C'est là un faux concept, au sujet duquel j'invoquerai ici l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. J'y ai fait quelques recherches, qui peut-être intéresseront notre ami désireux que Dieu nous sauve de la Reine.

La partie VI, article 91 de l'Acte, précise, sous la rubrique «Distribution des pouvoirs législatifs du Parlement»:

Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et du consentement de la Chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes matières ne tombant pas...

et j'insiste sur le mot «pas»,

...dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces;...

Puisque le gouvernement ne semble pas comprendre ces mots, je le répéterai donc:

...ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces;...

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Blanchard, venez-en à votre but.

M. Blanchard: J'y arrive. Le texte ajoute:

mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes plus haut employés dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition du présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir: 3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation.

A l'article 92 de la même Partie VI, on énumère les pouvoirs propres à chaque province:

2. La taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux.

Je prétends donc que le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de prélever de l'argent par tous modes ou systèmes d'impôt. L'alinéa 2 précise bien: «La taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux». Si le gouvernement fédéral s'en tenait à cette disposition, nous n'aurions même pas besoin d'être ici aujourd'hui.

M. Zoltan Szoboszloi (370, rue Yonge, Toronto): Je suis conseiller en matière de contraventions routières dans l'Ontario. Or je n'ai jamais juré allégeance envers la

[Text]

brought this law legally in Canada because I am not a queenist I never swore my allegiance to the English Queen. In Canada existing only the Bikini Queen and Dairy Queen. According to that junk the British North American Act, the federal and the provincial government has to serve the interests of the British Empire. That is a criminal conspiracy against immigrants, Eskimos and Indians and everybody.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Szoboszloi, are you speaking on this point now?

Mr. Szoboszloi: I am reaching this point right now. Now these gentlemen before, members of the panel were talking about the taxation et cetera, et cetera; how these gentlemen want to control the society. The social control should come from the courts and from the Constitution and from the Criminal Code, but in Canada does not exist Constitution because if somebody calls this junk the Canadian Constitution, he is a mental case because every politician, even Mr. Trudeau, got their power by false pretenses. He steals taxpayers' money because he got elected the democratic way but after he turned his back on the elector and swore allegiance to the English Queen who is outside of jurisdiction, like if somebody swore allegiance to the Swiss government, he belongs to the Swiss government. If somebody swears to the Swedish government, he belongs to the Swedish government.

Last year I could not run as Mayor for Toronto because I refused to swear allegiance to the Queen. Here is a really interesting gentleman, Mr. Perry Ryan. He got elected by the Liberals and I was at that meeting and I suggested over there that every politician who does not fulfil his electoral promise should be taken to the criminal court. Mr. Perry Ryan got elected as a Liberal. He switched his coat as independent and now he went to the opposite, to the Conservatives, and he is in the Parliament. He got the money by false pretenses because he swore allegiance to the English Queen.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Szoboszloi, these may be questions which relate to the Constitution but they do not relate to the issue we are discussing at the present time.

Mr. Szoboszloi: Yes, because this is impossible, this issue, the taxation of the provinces.

Mr. Gibson: On a point of order, Mr. Chairman.

I used to be in the same party as Perry Ryan, but I resent the attack on Perry Ryan as a member of Parliament. Under our Constitution and under Parliamentary practice a member of Parliament has the right to switch parties and I think it is only fair to say this.

Mr. Szoboszloi: The protest I said, but everybody who gets elected, like Mr. Trudeau, gets elected the democratic way but he turned his back to the electors and he swore allegiance to the English Queen to exploit the Canadian taxpayers and immigrants and serve the interests of the British Empire. He got by, by false pretenses.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Szoboszloi, I must ask you to comment on this particular issue.

[Interpretation]

Reine. Au Canada il n'y a d'ailleurs que la reine du bikini et la «Dairy Queen». En vertu de ce document inopportun qu'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les gouvernements fédéral et provinciaux se doivent de servir les intérêts de l'Empire britannique; c'est une conspiration criminelle contre les immigrants, les Esquimaux et les Indiens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Entendez-vous en venir au sujet qui nous occupe?

M. Szoboszloi: J'y arrive tout de suite. Ces messieurs du panel ont invoqué la question des impôts et tout ce qui s'y rattache. Mais comment entendent-ils régir la société? L'administration sociale devrait relever des tribunaux, du Code criminel et de la Constitution. Mais au Canada il n'existe pas de véritable constitution; le piètre document qu'on nomme ainsi n'est pas digne de ce nom, et les politiciens, y compris M. Trudeau, tirent leurs pouvoirs de faux semblants. Ils volent le contribuable; mais une fois élus démocratiquement, ils lui tournent le dos pour prêter allégeance à la Reine, qui n'a rien à faire dans le champ de la juridiction canadienne. Lorsqu'un Suisse jure fidélité au gouvernement suisse, c'est à ce gouvernement qu'il doit rester fidèle, pas à un autre!

L'année dernière je n'ai pu me porter candidat à la mairie de Toronto parce que j'ai refusé de prêter le serment d'allégeance envers la Reine. Mais voici un cas intéressant, celui de M. Perry Ryan. Il s'est fait élire sous l'étiquette libérale; j'étais présent à la réunion, où j'ai déclaré qu'un politicien qui manque à ses promesses électorales devrait être poursuivi en justice. Or, après avoir été élu comme libéral, M. Perry Ryan a tourné casaque; il s'est déclaré indépendant pour ensuite se ranger du côté conservateur et siéger au Parlement comme tel. C'est donc à la suite d'un abus de confiance qu'il touche son indemnité, puisqu'il lui a suffi de prêter serment à la Reine.

Le coprésident: Monsieur Szoboszloi, vos propos ont peut-être trait à la Constitution mais ils n'ont rien à voir au sujet présentement à l'étude.

M. Szoboszloi: En effet, car cette question de fiscalité est vraiment impossible.

M. Gibson: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

J'étais du même parti que M. Ryan et je ne prise guère l'attaque qu'on porte contre lui en sa qualité de député. Aux termes de notre constitution et de la pratique parlementaire, un député a le droit de changer de parti, et je pense qu'il convient de le rappeler ici.

M. Szoboszloi: Je proteste; ce que j'ai dit c'est que quiconque se fait élire, comme M. Trudeau, de façon démocratique, mais qui tourne le dos ensuite à ses électeurs pour prêter serment à la Reine d'Angleterre et exploiter les contribuables canadiens et les immigrants, ne fait que servir les intérêts de l'Empire britannique. M. Ryan, je le réaffirme, s'est fait élire sous de fausses présentations.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Szoboszloi, veuillez vous expliquer sur ce point.

[Texte]

Mr. Szoboszloi: I am commenting that always by the Supreme Court of Canada and by the Supreme Court of Canada, June 17, did witness my appeal Szoboszloi v. Regina and in Canada does not exist the right, does not exist this Bill of Rights and this is impossible to control the society, social control without courts. Every judge swore allegiance to the Queen. This means that every judge is outside of jurisdiction. This is so clear if somebody learned the law in criminology outside of the Limey Curtain. Thank you very much gentlemen. We are living behind the Limey Curtain. I fled from the Iron Curtain, now we are living behind the Limey Curtain. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order please.

Mr. Art Dean (100 Church St., Weston, Ontario): Mr. Chairman, ladies and gentlemen, first I want to thank the Chairman and the Committee for at least providing facilities for the public, much better than the job that you did with Paul Hellyer. You really did a snow job on him when you had the Task Force on Housing here in Toronto. You had no facilities whatsoever but I thank you for giving us fair seats in nice surroundings.

Mr. Abel, sitting here, if I close my eyes I would swear I was listening to Justice Rand when he was trying to implement a strait-jacket and shackles for the labour movement. You say to us you want gods from each province and I assume each province would appoint retired judges of the calibre of Mr. Rand because they are always considered the super gods of each country and of each province it seems in Canada. I would like to ask the question, how do you propose to develop these people and where do you expect to get them to fill this position?

Professor Abel: I think they exist. I have not given myself the appointing power, but I think I could usefully advise the government on choices to be made.

Mr. James W. Trimbee (231 Church St., Weston, Ontario): Freedom—I think we pay far too much and take it too literally when you consider just what that friend of mine just put over on us. Here we have gone on for hundreds of years to try to get freedom. We have paid far too much for it. We go to work, we elect members to the House and the first thing they do when they get there, they put the wages right up. The next thing is, the labour unions see that they can get away with it and they do the same thing and the same thing runs all the way down the line until we do not know where we are going today with regards to wages. That is freedom.

I have watched events in Canada now for 65 years, since Laurier's day all along the line and I have come to the conclusion after living those days and watching events, and listening today to you people here, our biggest trouble is that we are allowing too few men to handle our destiny.

If you go back in history right to the beginning you will find that all of our troubles from the beginning have been caused by one or a few.

Listening to these gentlemen today especially I think if we are going to change the charter the first thing we should put into it is that any big event, either by the federal government, provincial or right down to the school trustees, after they have worked out what they

[Interprétation]

M. Szoboszloi: Je précise que la Cour suprême du Canada a entendu mon appel le 17 juin. J'ajoute qu'au Canada la charte des droits de l'homme n'existe réellement pas, de sorte qu'il est impossible de gouverner la société, de la régir sans les tribunaux. Or tous les juges sont tenus de prêter serment envers la Reine. Par conséquent, chaque juge se trouve hors du champ de juridiction canadienne. C'est tout à fait évident pour quiconque a étudié le droit criminel ailleurs qu'en Angleterre. Merci beaucoup messieurs. En réalité, nous vivons sous la coupe de l'Angleterre. Je me suis échappé du rideau de fer, mais me voilà aujourd'hui derrière le rideau anglais.

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre, je vous prie.

M. Art Dean (100, rue Church, Weston, Ontario): Monsieur le président, mesdames, messieurs je tiens à remercier chacun de vous d'avoir tout au moins fourni au public des services beaucoup mieux que dans le cas de Paul Hellyer. Vous ne l'avez vraiment pas ménagé lorsque vous avez confié au Groupe d'étude la tâche d'examiner la question du logement à Toronto. Vous ne disposiez d'aucun service valable, mais je tiens à vous remercier de nous permettre de siéger dans une salle aussi agréable.

En écoutant M. Abel, j'aurais juré, si j'avais fermé les yeux, entendre le juge Rand en train d'imposer la camisole de force au mouvement syndical. Vous souhaitez que chaque province fournisse des dieux et j'imagine qu'aucune n'hésiterait à désigner des juges retraités, du calibre de M. Rand, car des gens comme lui apparaissent toujours comme des super-dieux dans chaque pays comme dans chaque province du Canada, semble-t-il. Me dirait-on comment l'on entend préparer de telles personnes au rôle de génie suprême?

M. Abel: Il en existe, je pense. Sans vouloir m'ériger au rang d'autorité désignatrice, je pourrais sans doute conseiller utilement l'État sur les choix qui s'imposent.

M. James W. Trimbee (231, rue Church, Weston, Ontario): Nous avons payé trop cher la liberté et, selon moi, c'est y attacher trop de prix que de tenir des propos comme ceux que vient de formuler mon ami. Nous avons mis des centaines d'années à obtenir la liberté. Nous l'avons payé cher. Or, dès que nous élimons des représentants à la Chambre leur premier geste est d'augmenter leur rétribution. Devant cela, les syndicats n'hésitent pas à en faire autant et les salaires augmentent à tous les niveaux d'emploi, au point que nous ne savons plus où ces hausses s'arrêteront. Voilà la liberté.

J'observe la vie canadienne depuis 65 ans, c'est-à-dire depuis le règne de Laurier, et j'en viens à la conclusion qu'après tous les événements qui se sont produits, et avoir entendu les propos qu'on a tenus ici aujourd'hui, notre principale difficulté vient de ce que nous confions notre destinée à un nombre trop restreint de personnes.

En remontant le cours de notre histoire, jusqu'à ses tout débuts, nous constatons que nos difficultés ont toujours été causées par un seul homme ou une toute petite poignée d'hommes.

Après avoir écouté ce qui s'est dit précédemment ici, j'estime que le premier changement que l'on devrait apporter à la constitution serait d'y inclure un article exigeant que toute initiative d'importance, que ce soit de la part du gouvernement fédéral, des gouvernements pro-

[Text]

wish to do, it should be put to a vote of the people before it goes through. The whole thing is getting out of hand all over the country, and all over the world, but all over this country today. We are getting taxed to death. Where are we going to finish? Everything is getting out of hand.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Trimbee, are you relating this to the present question?

Mr. Trimbee: I am relating this to the meeting we are having here. If we are going to change anything in the Constitution, the biggest thing we could do would be to bring in a clause that any big issue should be voted by the people before it is spent. This is just to show you what has happened, we received a notice last week where a neighbour of ours up the street a little way wants to put a back room on his house. It is going to cost about \$1,200 that he is adding to his bungalow. We got that notice, did we want to make any complaint. At the same time, a month ago, after we had put down a street five years ago with a nine-inch base, along come the roads people, or whoever had control, and sliced the thing in two and put in a new sewer. We were not asked about it. Just before that, a high school in Weston that was only put up in my time was considered obsolete and another \$6 million high schools goes up. Nobody is considered about it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Trimbee, could I ask you to bring your remarks to a conclusion?

Mr. Trimbee: All right. The same thing happens to the government. The Ontario government goes to work and they put this monstrosity in the lake. You talk about where your money goes. Why do you not watch where it goes? The next thing is the federal government says we will have another \$100 million for biculturalism and bilingualism.

M. Gibson: Bon! Bonne idée.

Mr. Trimbee: What is the matter with you? You are all crazy.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Trimbee.

Mr. M. Lutczyk (59 McGillivray Ave., Toronto, North York): Mr. Chairman, I would like to point out concerning the laws we are talking about today how here in Canada in what we call a free country, I cannot sue a government of the British here in Canada. I have been investigating a few cases with a lawyer and the lawyer tells me you cannot attack the Crown. As we are living here in Confederation and we have so many problems here we cannot move freely, especially ethnic groups here. We cannot express ourselves, like myself, in fighting for freedom but I do not receive my freedom here in, as we call it, a free country, Canada. I have been a prisoner myself and have been sent to a penitentiary as a mental case for 30 days. The court was held in Ottawa. They released me, dismissed. Then what happened? Thirty days I was in the mental hospital. I have investi-

[Interpretation]

vinciaux ou même des conseils scolaires soit soumise à la décision du peuple avant qu'on y donne suite. Partout au pays, comme dans le monde entier d'ailleurs, tout est hors de maîtrise. Les impôts nous étouffent. Où va-t-on s'arrêter? Il n'y a plus de maîtrise nulle part.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Trimbee, vos propos se rattachent-ils à la question qui nous occupe?

M. Trimbee: Ce que je dis concerne la présente réunion. Si l'on entend modifier la constitution, le plus important serait d'y insérer un article prescrivant que toutes questions majeures devraient d'abord être soumises à l'électorat avant que les autorités en cause engagent les dépenses qui s'y rattachent. Permettez-moi de citer quelques exemples pour illustrer ma pensée. La semaine dernière, nous avons été prévenus qu'un de nos voisins désirait ajouter une pièce à sa maison. Ce travail va coûter environ \$1,200. On nous a prévenus de son intention au cas où nous aurions eu des objections à formuler. D'autre part, les autorités de la voirie urbaine ont décidé, voici un mois, de diviser une rue construite depuis cinq ans sur une assise de 9 poches, et d'y aménager un nouvel égout. Bien entendu, on ne nous a pas demandé notre avis à ce sujet. Juste avant, une école secondaire de Weston, qui avait été construite au temps de ma jeunesse, fut jugée désuète; alors une nouvelle école viendra la remplacer au coût de \$6 millions. A ce sujet-là, personne n'a été consulté.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Trimbee, auriez-vous l'obligeance d'en arriver à une conclusion?

M. Trimbee: Entendu. Il en va de même des décisions gouvernementales. Le gouvernement ontarien a décidé, sans nous demander notre avis, d'aménager dans le lac cette monstruosité que l'on sait. On se demande à quoi servent nos impôts. Pourquoi n'en surveille-t-on pas de plus près l'affectation? De son côté, le gouvernement fédéral décide de consacrer \$100 millions de plus au biculturalisme et au bilinguisme.

Mr. Gibson: Good. Swell idea.

M. Trimbee: Quoi? Avez-vous perdu la tête?

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Trimbee.

M. M. Lutczyk (59 Avenue McGillivray, Toronto, York-Nord): Monsieur le président, à propos des lois dont nous parlons présentement, qu'il me soit permis de signaler qu'au Canada, qui est censé être un pays libre, on ne peut pas poursuivre les autorités gouvernementales. J'ai étudié quelques cas avec un avocat qui m'a répondu qu'on ne peut rien contre la Couronne. Dans le cadre de la confédération, nous ne pouvons pas agir en toute liberté, malgré nos nombreux problèmes, notamment en ce qui concerne les groupes ethniques. Nous ne pouvons pas nous exprimer comme nous l'entendons en faveur de la liberté au Canada, que l'on tient pour un pays libre. Personnellement, j'ai fait de la prison; on m'a détenu dans un pénitencier, à titre de malade mental, pendant 30 jours. Ma cause fut entendue à Ottawa. On m'a relâché mais qu'est-il arrivé? J'ai passé 30 jours dans un hôpital

[Texte]

gated here and there with a lawyer and the lawyer says, "Sorry, we cannot take your case. It is too complicated." "What do you mean it is too complicated? I have given my health and my freedom which I have been fighting for, but I do not receive myself". That is what, Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I came here to express that we have to think not only about law here and there but we have to think about freedom as we are talking day by day, not only for English Canadians and French Canadians but also we have to consider ethnic groups which we have here in this country which we built. You do not want to look for any kind of misunderstanding or make some kind of trouble from the point of view of the law. We want to live and give expression and build Canada to unite it, not to divide it, like we might say French Canadian and English Canadian. That is why we are here today, gentlemen, to cure the troubles of the provinces. As we are looking deeply into Confederation that has been pressing for so many days and years, they have opened wounds and these wounds will not be healed very easily. Ladies and gentlemen and panel, will the federal and provincial government please so kindly look into this matter that we do not have freedom as we are talking about here. We cannot express ourselves. I have already mentioned that I have been a prisoner myself and I do not find any explanation from any points of view where I can find this freedom and an explanation of why I have been in the mental hospital. Excuse me, not hospital; you have not been there. It is almost like a concentration camp. Thank you very much for listening to me.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you for your comments. That is not exactly what we are considering at the moment but we will take your comments under advisement. The next speaker please.

Mr. H. Kilgore (620 King Road, Burlington, Ontario): Mr. Chairman, fellow taxpayers and tax spenders, may I have three minutes to summarize 103 years of history?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope it relates to the present matter.

Mr. Kilgore: We look back and we see a beautiful picture of two flags which are now accepted across Canada. Then we feel in our pocket and we get a \$10 bill that is worth \$8 when we go to spend it. So could we make a plea that some word will get back to the Cabinet to allow an open party vote ask for an armistice against uplifting the payroll simply because the expiry of any contract means a new hunting date so the wolves run after an increase in the payroll and then as soon as that establishes a new break-through rate that becomes the marketplace parity rate so that every policeman, fireman, and postman has to have parity with this new rate.

• 1650

Could we, on a Friday afternoon, get 140 members in the House of Commons to let us have an armistice period from month to month where the payroll stays where it is instead of trying to pyramid it until it cancels our whole economy and we go back to Germany exploding their mark 1922?

Thank you very much.

[Interprétation]

psychiatrique. Or l'avocat que j'ai consulté m'a répondu: «Je regrette mais je ne puis prendre votre cause en main. Elle est trop compliquée». A cela j'ai répliqué: «Qu'entendez-vous par trop compliquée? J'ai sacrifié ma santé et ma liberté, que l'on me refuse et pour laquelle j'ai lutté». Monsieur le président, mesdames et messieurs, voilà pourquoi je suis venu prendre la parole ici aujourd'hui afin de préciser qu'il ne faut pas songer uniquement aux lois du pays, mais aussi à la liberté non seulement pour les Canadiens anglais et les Canadiens français mais aussi pour les autres groupes ethniques qui ont aussi contribué à bâtir le pays. Nous ne voulons pas susciter de malentendus ni de difficultés d'ordre juridique. Nous désirons vivre au Canada, nous y exprimer et contribuer à l'union, non à le diviser, et cela au même titre que les Canadiens français et les Canadiens anglais. Voilà la raison de notre présence ici aujourd'hui; nous désirons aplanir les difficultés des provinces. La Confédération dont on a entrepris l'examen en profondeur depuis des jours et des années, a ouvert des blessures qui ne seront pas faciles à guérir. Mesdames et messieurs, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient-ils la bienveillance d'examiner le point suivant: nous ne jouissons pas de la liberté dont on parle ici. Nous ne sommes pas libres de nous exprimer. J'ai mentionné tout à l'heure que j'ai fait de la prison et qu'à aucun point de vue je n'y trouve d'explication; on m'a privé de ma liberté et personne ne m'a dit pourquoi j'ai été confiné dans un hôpital psychiatrique. A vrai dire, ce n'était pas un hôpital; c'était presque un véritable camp de concentration. Merci d'avoir bien voulu m'écouter.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci de vos observations. Elles ne se rapportent pas exactement à la question à l'étude, mais nous en prenons acte. Au suivant, s'il vous plaît.

M. H. Kilgore (620 King Road, Burlington, Ontario): Monsieur le président, messieurs les contribuables et messieurs du Gouvernement, me permettez-vous de prendre trois minutes pour résumer 103 ans d'histoire?

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que vos propos seront pertinents.

M. Kilgore: Aujourd'hui nous voyons flotter au sommet des mâts, partout au Canada, deux magnifiques drapeaux. Par contre, un billet de \$10 n'en vaut plus que \$8. Alors pourrait-on faire en sorte de prier le Cabinet d'accorder aux députés un vote non partisan sur la question de mettre un terme à la lutte contre les hausses de salaires, pour la simple raison que dès qu'un contrat de travail expire une nouvelle saison de «chasse» s'ouvre et que chacun tente d'obtenir un salaire plus élevé, ce qui crée de nouvelles échelles dont l'existence entraîne des demandes de parité salariale de la part du policier, du pompier et du postier.

Serait-il possible d'avoir 140 députés un vendredi après-midi à la Chambre des communes pour s'entendre afin de ne pas hausser les salaires au lieu d'avoir cette pyramide qui annulera toute notre économie et nous retrouver comme l'Allemagne en 1922 où le mark ne valait plus rien?

Je vous remercie beaucoup.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will now call on the next speaker. Mr. Rotenberg.

Mr. Ted Rotenberg (Willowdale, Ontario): I am a law student and since I am not a taxpayer, I cannot really comment on the taxpayers' revolt. However, it does seem to me there is one important question that Professor Abel has raised in his presentation. It seems that there is a very deliberate attempt in this scheme with an equalization council to keep in balance the taxing power and the legal jurisdiction between the two levels of government. The problem, as Professor Abel has seen it, is that the federal government has always had more money and not enough jurisdiction.

However, that the basic defect in the scheme he is proposing seems to be the perpetuation of a double mechanism for adjusting jurisdiction in tax revenues. Before we have always had the courts allocating the jurisdiction and we have had the politicians trying to fiddle around with the tax revenues afterwards to bring the thing back up into balance. It seems to me that if you are going to try and take real power away from politicians, that is, the power to allocate money, you are really rendering them a redundant species and I think that is what the panel here is complaining about.

Would it not in point of fact actually be better if your real concern is to keep jurisdiction in line with tax revenue to put the question of legal jurisdiction as well as tax revenue in the hands of the politicians in the form of a federal-provincial conference of same kind?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If you are one of Professor Abel's students you may get that back as an exam question.

Professor Abel: No, it is not difficult enough to be an exam question. The size of the matter is that I think the federal-provincial conferences, as has been commented on are in another connection, in connection with ministerial conferences, have been very useful devices but they have been devices that seek their answers, as quite properly they should, on a political basis, but this problem of the disparities and inequalities amongst the parts of Canada goes beyond a political question. It is a social and an economic question, and the answers ought to be given by lines of thought and from lines of thinkers that are not addressing themselves to it as political questions.

This is not a matter primarily of politics, whether the people of New Brunswick are left to swelter in their poverty for the next 100 years as they have for the last 100 years. The people of New Brunswick do not have enough political drag to get anywhere if we leave it on a political question but I think that almost everywhere in Canada one recognizes that New Brunswick has got the short end of the stick in Confederation and there ought to be ways in which these questions are put on a social and economic basis through a body that thinks in social and economic terms.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Albert Tichel (Georgetown, Ontario): Without any disrespect for the presentation of Professor Abel I have the feeling, and I think this has been reinforced by the comments from the panel, that the presentation is raising more problems than actually addressing itself to solu-

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): J'invite maintenant l'orateur suivant, M. Rotenberg.

M. Ted Rotenberg (Willowdale, Ontario): Je suis étudiant en droit et vu que je ne suis pas contribuable, je ne peux commenter la révolte des contribuables, mais il y a une question importante qui a été soulevée à mon avis, par le professeur Abel dans son exposé; il semble qu'avec le Conseil de péréquation on veut garder l'équilibre entre le pouvoir de taxer et la juridiction légale entre les deux niveaux de gouvernement. Le gouvernement, selon le professeur Abel, a toujours eu trop d'argent et pas assez de pouvoirs.

Par ailleurs, je pense que le principal défaut de ce système est de perpétuer un double mécanisme pour ajuster la compétence et le pouvoir de taxer. Autrefois, il y avait les tribunaux qui accordaient les pouvoirs et les hommes politiques qui jouaient avec ces sommes pour rétablir l'équilibre, mais je pense que si nous enlevons une partie du pouvoir réel des hommes politiques, qui est le pouvoir de distribuer les fonds, on les rend inutiles et c'est de cela qu'on se plaint ici.

En fait, ne serait-il pas mieux si vous êtes vraiment préoccupés que la compétence soit conforme au pouvoir de taxer, de remettre ces deux pouvoirs aux hommes politiques, dans un genre de conférence fédérale-provinciale?

Le coprésident (M. MacGuigan): Cela pourrait être une bonne question d'examen, si vous êtes l'un des étudiants du professeur Abel.

M. Abel: Non, elle n'est pas assez difficile pour être une question d'examen. Je pense que les conférences fédérales-provinciales sont aussi liées aux conférences ministérielles et elles ont été des moyens très utiles, mais des moyens qui cherchent leurs solutions comme cela se doit, sur une base politique, mais les écarts et les injustices qui existent dans différentes parties du pays ce n'est pas une question politique, c'est une question sociale et économique et les réponses devraient être données dans certaines lignes de pensée qui ne les considèrent pas comme des questions politiques.

Ce n'est pas d'abord une question politique, que de se demander si les gens du Nouveau-Brunswick doivent continuer à peiner dans leur pauvreté durant les prochaines années comme ils l'ont fait durant les 100 dernières années. Les gens du Nouveau-Brunswick n'ont pas assez de pouvoirs politiques pour avancer, mais je pense que partout au Canada on reconnaît que le Nouveau-Brunswick a eu le petit bout du bâton dans la confédération et qu'il devrait y avoir des façons pour présenter ces questions sur une base économique et sociale devant un organisme qui pense en ces termes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie.

M. Albert Tichel (Georgetown, Ontario): Sans manquer de déférence à l'égard du professeur Abel et de son exposé, j'ai l'impression et je pense que les panélistes l'ont dit, il me semble que cet exposé soulève plus de difficultés qu'il ne peut en résoudre. A cette époque-ci de

[Texte]

tions. At this juncture in our history I believe that we ought to put the thrust of our efforts towards stabilizing and to an increased stability rather than go off into a swampy area where we increase our problems like the division of powers between federal and provincial governments. These problems I trust, and from my information, are being dealt with by the people in Ottawa to a various degree, possibly not to the best of success and so forth, but I think that this presentation on behalf of constitutional change does not merit the attention and the time that we spend on it.

I thank you.

Miss Renee de Jong (Islington, Ontario): The only question I would like to ask of Mr. Abel is under your scheme with one representative per province I assume that you would be discussing the priorities of each province in order to decide where money is being allocated and so forth. My question is, who is to decide whose priority has priority?

Professor Abel: The Council as a body, as a collective body.

Miss de Jong: Yes, but each person on that Council, of course, has his own province and his own desires at heart.

Professor Abel: This is just why I put in the clause making them an independent constitutional organ. I think this is the reason why it is important that they should not be, as it were, provincial civil servants but that they should be more on the level of judges of the court, not servants of any province.

Miss de Jong: I have my doubts that you can change peoples' hearts as to where they come from. I am sure that if somebody from New Brunswick and so forth felt something in their own province desperately needed to be done they would not wish money for Toronto to build a new sewer if they knew themselves that their own cause was far more worthy.

Professor Abel: I doubt very much if many people in Toronto, if it came a question of a new Toronto sewer, or New Brunswick, say, in the condition she is now, would sit on the Council and vote the sewer to Toronto. There are much more serious deficiencies in New Brunswick's life than the lack of a sewer in a principal city.

Miss de Jong: But does someone in Vancouver really care?

Professor Abel: I think people in Vancouver really care about some of these situations. They may care more about the depressed situation of Saskatchewan and Manitoba than they do about the depressed situation of New Brunswick. It is true. I think that the people in Vancouver are more sensitive to the Prairies but with a spread across the country you would correct that to some degree.

Miss de Jong: Thank you.

Mr. Charlie Satchell (Weston, Ontario): I happen to be a monetary reformer. I have been listening all afternoon

23210-4

[Interprétation]

notre histoire, je pense que nous devrions concentrer nos efforts sur une stabilité accrue au lieu de nous laisser submerger par des problèmes comme la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial. Ces problèmes, à mon avis, sont étudiés par bien des gens à Ottawa, dans une certaine mesure et ce n'est pas toujours une réussite, mais cet exposé en vue d'apporter des changements constitutionnels ne mérite pas l'attention et le temps que nous y consacrons.

Je vous remercie.

Mlle Renée de Jong (Islington, Ontario): La seule question que je voudrais poser à M. Abel, est la suivante: avec un représentant par province, j'imagine que vous étudierez les priorités de chaque province pour savoir où l'argent a été distribué et ainsi de suite; je me demande donc qui décidera quelles sont les premières priorités?

M. Abel: Le Conseil en tant qu'organisme collectif...

Mlle de Jong: Oui, bien sûr, mais chaque personne de ce Conseil a à cœur sa propre province et ses propres désirs.

M. Abel: Oui, c'est pour cela que j'ai inséré la clause constituant ce Conseil comme un organisme constitutionnel indépendant. C'est pour cette raison qu'il est important qu'il ne s'agisse pas de fonctionnaires provinciaux, mais il serait préférable qu'ils soient du niveau des juges par exemple au lieu des fonctionnaires.

Mlle de Jong: Eh bien, je ne pense pas que l'on puisse changer le cœur des gens et leur attachement à leur province d'origine. Je suis certaine que si quelqu'un du Nouveau-Brunswick pense qu'il faut faire telle ou telle chose dans sa province, il ne voudra pas que Toronto ait d'argent pour de nouveaux égouts, car il est convaincu que sa cause est plus valable.

M. Abel: Je doute beaucoup qu'un grand nombre de citoyens de Toronto s'ils siégeaient au Conseil et s'il s'agissait de nouveaux égouts comparés à la condition actuelle du Nouveau-Brunswick, je ne pense pas qu'ils voteraient en faveur de Toronto. Il y a des problèmes beaucoup plus graves au Nouveau-Brunswick que le problème des égouts d'une ville importante.

Mlle de Jong: Mais y a-t-il quelqu'un à Vancouver qui s'y intéresse vraiment?

M. Abel: Je pense que les gens de Vancouver s'y intéressent. Les gens de Vancouver s'intéressent plus, par exemple, à la situation du Manitoba et de la Saskatchewan qu'à celle du Nouveau-Brunswick. Je pense que les gens de Vancouver s'intéressent plus aux Prairies, mais comme il y aurait des gens de toutes les régions, ce serait partagé.

Mlle de Jong: Je vous remercie.

M. Charlie Satchell (Weston, Ontario): Je m'occupe de la réforme monétaire. J'ai écouté tout l'après-midi, per-

[Text]

and I have not heard anyone saying anything about improving our monetary system.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is not within our terms of reference.

Mr. Satchell: It is within the terms of reference because Professor Abel said and I quote: "We have come a long way in our economic thinking since 1867." I maintain that we have not come very far since 1867. We still allow the private chartered banks to create 95 per cent of our money and we pay them interest on it while we have a central bank in Ottawa that should be creating all our money interest free for all public works and this does refer to our economics and to our constitution of Canada. It is not the constitution of Canada that needs changing but I refer to the Bank of Canada Act which should read that nobody but the government should have the right to create money. I will just read one little thing. It will not take a minute, if I am not too nervous to read it. This is a quotation by the Right Honourable W. L. Mackenzie King in 1935. He said:

Once a nation parts with the control of its currency and credit it matters not who makes the nation's law. Usually the ones in control will wreck any nation. Until the control of the issue of currency and credit is restored to government and recognized as its most auspicious and sacred responsibility, all talk of sovereignty of parliament is idle and futile.

I maintain that the control of our monetary system now is in the hands of the private chartered banks and as for our sovereignty of parliament it is idle and futile.

Mr. J. L. McCormick (Toronto, Ontario): I think that we are all agreed that economic equality is something that we should strive for in this country with regard to the various divisions of the country and the question that we are really discussing is what party should control that—the politicians or a council as Professor Abel has suggested. That is what it really comes down to. Which of these two will do that?

I would strongly speak in favour of an independent organization for this reason that politicians are elected and their first objective is to stay in power and be the government. Everything else is second to that. That is the function of the Liberal Party, the Conservative Party and every other political party which we have, to achieve power, and once having achieved it, to retain it. Considerations that come after that are always below it. Professor Abel pointed out that the group that does try to achieve economic equality must have the respect of the people and must have the credit of the people. If we look at what has happened and the fact that we are here discussing the need for a new constitution, does it not imply the admission that we have failed with regard to the former which was in the hands of the politician. Therefore, would it not be wise to at least try the other where the people who are nominated have no consideration other than the first consideration of achieving economic equality?

Mr. Osler: Mr. Chairman, if you would allow me a little indulgence...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Not if it is a question, Mr. Osler.

[Interpretation]

sonne n'a parlé de l'amélioration de notre système monétaire...

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, cela ne fait pas partie de notre mandat.

M. Satchell: Oui, cela fait partie du mandat, car M. Abel a dit et je cite: «Nous avons beaucoup progressé dans notre pensée économique depuis 1867.» À mon avis, on n'a pas accompli beaucoup de progrès depuis 1867. Nous permettons encore aux banques à charte de créer 95 p. 100 de nos devises et nous payons un intérêt là-dessus tandis que nous avons une banque centrale à Ottawa, qui devrait créer tout notre argent sans intérêt pour les travaux publics et je me réfère ici à l'économie et à la constitution du Canada. Ce n'est pas la constitution qui doit être changée, mais plutôt la Loi sur la Banque du Canada qui devrait dire que personne d'autres que le gouvernement ne devrait avoir le droit de créer de l'argent. Permettez-moi de citer quelque chose ici: si je ne suis pas trop nerveux pour lire le texte, c'est une publication du très honorable Mackenzie King, en 1935, qui a dit:

«Lorsqu'une nation ne contrôle plus ses devises et son crédit, peu importe qui fait les lois. Tant que le contrôle des devises et du crédit ne sera pas remis au gouvernement comme sa responsabilité sacrée, toute discussion sur la souveraineté du Parlement est inutile et futile.»

Je maintiens que le contrôle de notre système monétaire appartient aux banques à charte privées et quant à la souveraineté du Parlement, c'est inutile et futile.

M. J. L. McCormick (Toronto, Ontario): Je pense que nous reconnaissons tous l'égalité économique et c'est une chose qu'il faut rechercher au Canada compte tenu des divers éléments qui existent chez nous. Le point que nous discutons ce moment, c'est quel secteur va contrôler cela, est-ce que ce sont les hommes politiques ou un conseil comme celui proposé par le professeur Abel. Lequel de ces derniers va se réaliser?

Eh bien, je serais en faveur d'un organisme indépendant pour la raison suivante que les hommes politiques sont élus, et que leur premier objectif est de rester au pouvoir et de former le gouvernement. Tout le reste est secondaire. Telle est la fonction d'ailleurs du parti libéral, du parti conservateur et de tous les autres partis que nous avons eus. Il s'agit de s'emparer du pouvoir et de le garder, et les considérations qui viennent après ceci, sont secondaires à leurs yeux. Le professeur Abel a dit que le groupe qui essaie de réaliser l'égalité économique doit se mériter le respect de la population et doit jouir de sa confiance. Si nous considérons ce qui s'est produit: le fait même que nous sommes ici, que nous sommes ici à discuter de l'adoption d'une nouvelle constitution ne doit nous faire oublier que nous avons connu d'échec précédemment parce que notre constitution relevait des hommes politiques. Ne serait-il pas sage d'essayer au moins l'autre méthode selon laquelle les élus cherchent uniquement à réaliser l'égalité économique?

M. Osler: Est-ce que vous m'accorderiez une petite faveur?

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, si c'est une question, monsieur Osler.

[Texte]

Mr. Osler: It is regarding the comments raised by the last gentleman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are you asking a question or what do you propose to do?

Mr. Osler: I am asking a question.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I cannot undertake to accept any further questions at this point.

Mr. Osler: All right. I do not have to put it in the form of a question. I will make it in the form of a comment or I can make it a point of privilege if you like.

I see no reason why a politician should hope to be treated any more lightly or any better than anybody else so I am not taking this as a point of personal touchiness or anything but what I am very profoundly disturbed about is this. With all the things that are wrong with our system and which we democratically at this moment are spending a lot of time trying to see if it can be changed and made better, I would really like to know how anybody thinks that a group of arbitrarily selected men responsible to no one can ultimately and in the long term have any better feel of what is good for the people than a man who is elected. He may want to be re-elected but the reverse side of that coin is the people have the right not to elect him.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is really a repetition of the questions that have been asked, Mr. Osler. Professor Abel do you want to make any final comment?

Professor Abel: I do not, of course, intend to adhere to any suggestions that the politicians are anything less than faithful in their attempt to interpret the will of the people. I perfectly accept that that is what they are about to do and what they work at doing. At the same time, I think the welfare of the people is something that sometimes calls for a more elaborate study of the sense of popular reaction from time to time. I do not think the feeling of the equalization of conditions among the people can necessarily be answered on a political basis from day to day, and I am using political not in any insulting sense. However, it seems to me that the sense of the people as to what is a long-run advantage may be as temporarily off the beam as the sense of a child at Christmas as to what is a long-run advantage, that we have to have more considerations taken into play than we can properly ask the politician to examine and take into play.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I realize that there are many of you who would like to ask questions at this point but it must be obvious that with some 25 more briefs to hear, at least two of which we must hear before we break, that we cannot take any more questions or comments at this point.

I would like on your behalf to thank Professor Abel very sincerely for his presentation to us.

I will now call on the spokesman for the Union of Ontario Indians.

Their brief will be presented by Mr. Ernest Benedict, a Mohawk Indian from the St. Régis Reserve, a member of the Board of Directors of the Union of Ontario Indians and a part-time instructor in the Indian Eskimo Studies

[Interprétation]

M. Osler: C'est au sujet des derniers commentaires qui viennent d'être faits.

Le coprésident (M. MacGuigan): Posez-vous une question ou qu'est-ce que vous vous proposez de faire?

M. Osler: Je pose une question.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne puis pas accepter d'autres questions, à ce stade-ci.

M. Osler: Très bien. Je n'ai pas à la poser sous forme de question. Je vais le faire sous forme d'un commentaire, ou soulever une question de privilège, si vous voulez.

Je ne vois pas pourquoi un homme politique espérerait être traité mieux que quiconque. Je ne dis pas que c'est une question personnelle, mais ce qui me préoccupe profondément c'est ceci: nous consacrons beaucoup de temps en ce moment, dans un cadre démocratique, à chercher, à modifier ce qui va mal pour améliorer les choses. Eh bien, je voudrais savoir comment quiconque pourrait croire qu'un groupe de personnes choisies arbitrairement et responsables envers personne pourrait mieux savoir ce qui est bon pour la population que les élus. Les élus voudraient peut-être être réélus, rester au pouvoir, mais les électeurs ont le droit de ne pas les élire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mais c'est une répétition des questions qui ont été posées, monsieur Osler. Voudriez-vous faire un dernier commentaire, professeur Abel?

M. Abel: Je ne voudrais pas laisser entendre ici que les hommes politiques ne sont pas fidèles, qu'ils ne cherchent pas à interpréter fidèlement les sentiments et la volonté du peuple. Je crois que c'est ce qu'ils font. Mais d'autre part, je crois que le bien-être de la population exige parfois une étude plus approfondie des réactions populaires. Je ne crois pas que la question d'égalité des conditions des gens peut trouver sa réponse dans la vie politique de tous les jours et je n'emploie pas le mot politique dans un sens insultant. Toutefois, il me semble que les choses immédiates peuvent faire perdre de vue les buts à long terme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je me rends compte qu'il y a beaucoup de personnes qui voudraient poser des questions, mais nous avons encore 25 mémoires à entendre et deux de ces mémoires doivent être entendus cet après-midi avant l'ajournement de la séance. Je ne peux donc accepter d'autres questions ou commentaires à ce moment-ci.

Alors, en votre nom, je remercie le professeur Abel de l'exposé qu'il nous a présenté.

Maintenant, j'invite le porte-parole de l'Union des Indiens de l'Ontario.

Ce mémoire est présenté par M. Ernest Benedict qui est un indien mohawk de la réserve de St-Régis, membre du Conseil d'administration de l'Union des

[Text]

Program at Trent University. He is accompanied by Professor Douglas Sanders of the Faculty of Law at the University of Windsor. Mr. Benedict.

Mr. Ernest Benedict (Union of Ontario Indians): Gentlemen of the Special Joint Committee on the Constitution of Canada, the Indian people have a unique part in the constitutional history of Canada. Their special role is reflected in the primary constitutional documents from the Royal Proclamation of 1763 to the British North America Act of 1867. The government policy proposal of June, 1969, firmly rejected by the Union of Ontario Indians and all other provincial Indian organizations and the National Indian Brotherhood, sought to alter the special constitutional position of the Indian people. It showed no sense of history and therefore no acceptable view of the future, as Indian people we will always see our special status and legal rights as flowing from the original sovereignty of our nations.

The colonial legal system, to a large degree, denied that sovereignty, but never denied the existence of rights based on the aboriginal possession of tribal territories. It was the unauthorized violation of these rights that led to the unrest which prompted the Royal Proclamation of 1763. That document, the first written constitutional document for British North America, recognized the existence of Indian territorial rights and established legal procedures for the surrender of those rights. The lands which today comprise Ontario were Indian lands. In the words of the Proclamation, they had not been "ceded to or purchased by" the colonial power. The procedures established by the Royal Proclamation for ceding Indian lands remain in force today. The last treaty signed under these procedures was in 1956 (the Saulteaux adhesion to Treaty 6). Areas remain in Ontario for which no valid treaty or surrender exists. Therefore the procedures of the Royal Proclamation are still of practical consequence, even in Ontario.

Section 91 (24) of the British North America Act of 1867 gave jurisdiction over "Indians and lands reserved for the Indians" to the federal government. This was not enacted, as seems popularly believed, out of a paternalistic concern for native peoples. It was enacted to make clear the power of the federal government to engage in colonial expansion in the West. The phrase "lands reserved for the Indians" included lands not ceded by treaty as of 1867 (which, for Ontario, comprised by far the greater part of the present territory of the province). If the Indians and their lands had not been crucial to the "opening" of the West, it would have been more logical to place Indians under provincial jurisdiction as somewhat differing patterns of Indian policy had developed in each colony by 1867.

Following 1867 and the surrender of the Hudson's Bay Company Charter in 1869-70, the Governor General, exercising prerogative power in compliance with the procedures established by the Royal Proclamation began negotiating a series of treaties with Indian nations in Ontario and the northwest.

The treaties are constitutional documents. They were seen by both sides as establishing basic patterns of inter-relationship for the future. They were based on an idea of mutual consent and an understanding that the Indians

[Interpretation]

Indiens de l'Ontario, professeur à temps partiel d'études indiennes et esquimaudes à l'Université Trent. Il est accompagné du professeur Sanders de la Faculté de droit de l'Université de Windsor. Monsieur Benedict.

M. Ernest Benedict (Union des Indiens de l'Ontario): Messieurs les membres du Comité de la Constitution du Canada, les Indiens ont un rôle unique dans l'histoire constitutionnelle du Canada. Les premiers documents constitutionnels, de la Proclamation royale de 1763 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 sont le reflet de ce rôle. La proposition du gouvernement, en juin 1969, qui a été rejetée fortement par l'Union des Indiens de l'Ontario, par toutes les organisations provinciales d'Indiens, et la fraternité provinciale des Indiens visait à modifier les dispositions constitutionnelles concernant les Indiens. Elle n'était aucunement le reflet l'histoire et on ne pouvait donc pas les accepter pour l'avenir. A titre d'Indiens, nous considérons toujours que notre statut spécial découle de la souveraineté de nos nations.

Le système colonial a nié cette souveraineté, mais n'a jamais nié cette existence des droits fondés sur les possessions des Indiens sur les territoires. C'est la violation de ces droits qui a entraîné la Proclamation royale de 1763. Ce premier document constitutionnel pour l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, reconnaissait l'existence des droits territoriaux des Indiens et établissait des procédures juridiques en vue de permettre de réclamer ces droits. Les terres aujourd'hui qui forment l'Ontario étaient des terres indiennes et par suite de la proclamation elles n'ont pas été «cédées ni achetées» par la puissance coloniale. Les procédures établies par la Proclamation royale concernant la cession des terres indiennes restent en vigueur à l'heure actuelle. Le dernier traité dans le cadre de ces procédures, a été signé en 1956 (l'adhésion des Saulteaux au Traité 6). Ces terres se trouvent encore en Ontario et la procédure de cette Proclamation royale de l'époque est encore valable même ici, en Ontario.

L'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 donne la compétence sur les «Indiens et sur les terres indiennes» au gouvernement fédéral. Ceci n'était pas, ceci ne venait pas bien sûr d'un sentiment paternaliste envers les Indiens mais il s'agissait de préciser que le gouvernement fédéral devait continuer son expansion coloniale dans l'Ouest et l'expression «terres réservées aux Indiens» incluaient les terres non cédées par les traités, comme celui de 1867 qui pour l'Ontario comprenait la plus grande partie du territoire de cette province. Si les Indiens et leurs terres n'avaient pas permis l'ouverture de l'Ouest, il aurait été plus logique de placer les Indiens sous l'autorité provinciale vu que des politiques indiennes différentes avaient été élaborées dans chaque colonie avant 1867.

Après 1867 et la cession de la Charte de la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1869-1870, le gouverneur général exerçait des prérogatives conformément aux procédures établies par la Proclamation royale et on a commencé à négocier, puis on a signé des traités avec les Indiens en Ontario et dans le Nord-Ouest.

Les traités sont des documents constitutionnels. Ils ont été considérés de part et d'autre comme établissant les modes de négociations pour l'avenir. C'était fondé sur un consentement mutuel que les Indiens avaient des droits

[Texte]

had legal rights in their patrimony. To violate these documents is to compromise the integrity of the Canadian legal system.

• 1710

The Migratory Birds Convention Act and the decisions in *Regina vs. Sikyea*, 1964; *Regina vs. George*, 1966; and *Daniels vs. White and the Queen* in 1968, to Indian people, represent violations of basic legal commitments. The basic rights of the Indian people are of constitutional significance, yet these rights have not been uniformly safeguarded under the present constitutional structures. This should change.

The second concern Indian people have for the constitution comes from the fact that they, more than any other group in Canada, have suffered from the technical preoccupation of the courts and politicians with the division of powers. Federal jurisdiction over Indians was designed to serve colonialist ends, not to protect Indians. Later it was used as an excuse for isolating and ignoring native peoples.

Methods to get around the constitutional problems seem to have magically appeared in recent years. They have enabled the federal government to go about transferring, bit by bit, its jurisdiction to the provinces. In other words, the unique constitutional status of Indians in Canada has never been seen by government as an opportunity to be used. It has always resulted in an avoidance of responsibility and an excuse for leaving Indian people out of decision-making.

Yet this history does not prompt to call for a termination of federal jurisdiction. We see the best hope for native people coming from a federal government committed to using the division of powers to enhance life for the native peoples and to facilitate the resurgence of pride and initiative among our people. We suffered as your embarrassing wards for long enough. You are now to be called to account and required to live up to the constitutional responsibilities you drafted for yourselves.

We feel great frustration over a number of constitutional issues.

Our lands are supposed to be apart from provincial jurisdiction. Yet the Ontario Assessment Act permits local property taxation of reserve lands that we may have rented or leased to non-band members. But the land is still reserve land. It is supposed to be governed by federal, not provincial, laws. The courts have even held that a province can compel an Indian merchant on the reserve to collect provincial sales tax when he sells goods to a non-band member. Yet the transaction occurs on Indian land.

The reserves in Ontario were policed by the R.C.M.P. Just this year the policing has been transferred to the Ontario Provincial Police. We were not consulted. How did this change come about? We have asked this question many times and have not received any answer.

Indian people had a special federal medicare plan. Up to 1945 medical care was provided at no charge to all Indian people. This was based on common understandings of the role that the federal government would play after the treaties. The service was transferred in 1945 to the Department of Health and Welfare of the federal govern-

[Interprétation]

sur leur patrimoine. Violer ces documents c'est mettre en doute l'intégrité du régime juridique canadien.

La convention sur les oiseaux migrateurs et la décision dans *Regina contre Sikyea*, en 1964, *Regina contre George*, en 1966 et *Daniel contre LeBlanc et la reine*, en 1968, tout cela constitue des violations contre les droits des Indiens. Les droits fondamentaux des Indiens ont une importance constitutionnelle quoique ces droits n'ont pas été sauvegardés de façon uniforme dans notre constitution. Cette situation doit changer.

Le deuxième point d'intérêt des Indiens, à l'endroit de la Constitution, découle du fait qu'ils ont plus que tout autre groupe ethnique au Canada, souffert des préoccupations techniques des tribunaux et des politiciens, au sujet de la répartition des pouvoirs. Et la juridiction fédérale était destinée à servir des buts coloniaux et non pas à protéger les Indiens. Et plus tard, cela a été utilisé comme excuse pour isoler et pour ignorer les naturels du pays.

Il semble qu'au cours des dernières années soient apparues certaines méthodes magiques de contourner les problèmes constitutionnels. Elles ont permis au gouvernement fédéral de transmettre peu à peu une partie de sa compétence aux provinces. Autrement dit, le statut constitutionnel unique des Indiens n'a jamais été considéré par le Gouvernement comme une occasion dont il fallait profiter. Cela a toujours entraîné, justement, une espèce d'oubli des responsabilités et une excuse pour oublier les Indiens dans le processus de prise de décision.

Toutefois, ce fait historique ne nous incite pas à mettre fin à la compétence fédérale. Nous pensons que le plus grand espoir pour les Indiens réside dans un gouvernement fédéral résolu à se servir de la répartition des pouvoirs en vue d'améliorer la vie des Indiens et de stimuler un regain de fierté et d'initiative chez nos gens. Nous avons souffert assez longtemps et je pense que vous allez maintenant être obligés de respecter la constitution que vous avez rédigée pour vous-mêmes.

Nous avons été profondément frustrés par certains points de la Constitution.

Nos terres sont censées relever de la compétence provinciale. Toutefois, la Loi sur l'évaluation de l'Ontario permet l'imposition des taxes foncières sur les propriétés dans nos réserves, lorsque nous les avons louées, par exemple, à d'autres personnes qu'aux Indiens; mais le terrain fait partie du territoire des réserves et devrait être géré par le fédéral et non par les lois provinciales. Et les tribunaux ont toujours soutenu qu'une province pouvait poursuivre un trafiquant indien jusque dans la réserve afin de percevoir la taxe provinciale de vente, s'il vend des produits à une personne qui n'est pas membre d'une bande indienne, même si la transaction s'est effectuée en territoire indien.

Les réserves en Ontario étaient surveillées par la Gendarmerie royale; c'est cette année que cette surveillance a été transférée à la Police provinciale d'Ontario et on ne nous a pas consultés. Comment en est-on arrivé à ce changement? Nous avons posé la question à plusieurs reprises et l'on ne nous a pas répondu.

[Text]

ment. Health and Welfare limited the free medical services to those Indians who were medically indigent. This was a unilateral change which went contrary to what Indian people felt they were entitled to expect. It was, however, still a federal service. Now it seems clear that the federal government is attempting to transfer jurisdiction in this area to the provinces. Indians will be wholly under the provincial medicare plans.

What is most frustrating to Indian people and further discredits the integrity of constitutional government in their eyes is that all this is being done secretly. No clear statements are being made. Misleading arrangements are suggested. Public health nurses and agency offices are being asked to supply information on the income of band members for use in determining medical indigency. Those bands who co-operate in good faith wind up paying premiums. Those who boycott the new arrangements can preserve a privileged position. Indians in Ontario know that the federal government pays the medicare premiums for Indians in Alberta. There is no reason why they should have a different policy for Indians in Ontario.

The best-known example of transfer of jurisdiction involves education. We understand that, technically, no transfer of jurisdiction is occurring; the federal government is simply contracting with local school boards or with provinces to supply educational services to Indian students. We have seen the old and dreadfully inadequate system largely replaced with integration into provincial schools, but this has been accomplished without our consent and in such a way as to integrate Indian students as a minority into schools over which Indian people have no control. The public schools are usually culturally insensitive to native people. They are often hostile to the development of native pride.

Our special status has been eroded. Our exemption from income tax on income earned off a reserve was unilaterally removed in 1952. Our rights under the Jay Treaty to free movement across the border have not been recognized and implemented by the federal government.

We make two specific proposals: first, basic Indian rights, reserve lands, hunting and fishing rights, self-government, free movement across the border, should be seen as of independent origin to the colonial legal system and therefore of constitutional significance. The procedures of the Royal Proclamation of 1763, involving consent, should be seen as the only method of altering these rights. Secondly, provincial services or jurisdiction in relation to reserves and Indians being on them should only occur with the consent of the band.

We are a special people. Unless the constitution protects our lands and our ways it will be seen by us as oppressive. We are tired of governments playing constitutional games of "buck passing". We see the fault less in the constitution than in what governments have done under the authority of the constitution. But wherever the fault lies, our grievances are deeply felt.

Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

Les Indiens avaient un régime fédéral spécial d'assurance-maladie, mais jusqu'en 1945 ces soins étaient fournis gratuitement à tous les Indiens. Cette politique était fondée sur le rôle que devait jouer le gouvernement fédéral après le traité. En 1945, le service médical a été transféré au ministère fédéral de la Santé et du Bien-être et ce ministère a limité les services médicaux gratuits aux Indiens indigents. Ce fut donc un changement unilatéral contraire à ce que les Indiens prétendaient être en droit d'attendre. Mais toutefois, c'était toujours un service fédéral. Or, il semble bien clair que le gouvernement fédéral cherche à remettre la compétence aux provinces dans ce domaine. Les Indiens dépendront entièrement des régimes provinciaux d'assurance-maladie.

Ce qui est le plus frustrant de la part des Indiens et ce qui discrédite encore davantage le gouvernement à nos yeux, c'est que tout ceci s'est fait en secret. Il n'y a pas eu de déclaration bien nette. On suggère des arrangements trompeurs. On demande aux infirmières de la Santé publique et aux bureaux des agences de fournir des renseignements sur les revenus des Indiens qui permettent de déterminer leur indigence médicale. Et les bandes qui ont collaboré en toute bonne foi ont fini par payer des primes. Et ceux qui ont boycotté les nouveaux règlements peuvent préserver une situation privilégiée. Les Indiens, en Ontario, savent que le gouvernement fédéral paie les primes d'assurance-maladie pour les Indiens d'Alberta et l'on ne voit pas pourquoi il y aurait une politique différente pour les Indiens d'Ontario.

L'exemple le mieux connu de transmission de compétence porte sur l'éducation. Nous croyons savoir que, techniquement, aucun transfert de compétence ne s'est produit. Le gouvernement fédéral tout simplement donne des contrats aux conseils scolaires locaux et aux provinces pour fournir des services éducatifs aux étudiants indiens, mais tout ceci s'est effectué sans notre consentement et de manière à intégrer les étudiants indiens à titre minoritaire dans les écoles provinciales sur lesquelles les Indiens n'ont aucun contrôle. Les écoles publiques, du point de vue culturel, ignorent habituellement les Indiens. Elles sont même souvent hostiles à l'épanouissement de leur fierté nationale.

Notre statut particulier a été diminué. Nos exemptions d'impôt sur le revenu acquis hors d'une réserve nous ont été enlevées d'une façon unilatérale en 1952. Le gouvernement fédéral n'a ni reconnu ni exaucé les droits qui, en vertu du traité Jay, nous accordaient libre accès aux États-Unis.

Nous avançons deux propositions précises: Premièrement, les droits fondamentaux des Indiens, leur territoire, les droits de chasse et de pêche, l'autonomie gouvernementale, le libre mouvement outre-frontière, tout ceci doit être considéré comme des droits indépendants à l'origine même du système des lois coloniales et, par conséquent, d'une certaine importance au plan constitutionnel. Seules les procédures mentionnées dans la Proclamation royale de 1763, qui d'ailleurs impliquent le consentement des Indiens, ne peuvent être évoquées dans la modification de ces droits. Deuxièmement, les services provinciaux ou la compétence provinciale concernant les réserves et le bien-être des Indiens ne devraient s'exercer qu'avec leur consentement.

Nous sommes un peuple tout spécial. A moins que la Constitution ne protège nos territoires et notre manière

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much, Mr. Benedict.

Who, on the Committee, would like to ask the first question?

Mr. Dinsdale?

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Benedict if he is satisfied with the present review that is going on with respect to aboriginal rights and treaty rights? This is a review by an individual appointed by the government to look into the complexities of the treaties to which Mr. Benedict has referred here this afternoon.

Mr. Benedict: Mr. Chairman, there is a committee of the National Indian Brotherhood which is looking into treaty rights, is researching into aboriginal rights. This, I believe, is a very positive, good move. The expenses of that committee are being paid by the federal government.

I would object, however, that many policies of the Canadian government seem to be contrary to the Constitution of Canada. This, I would think, would be the concern of the members of Parliament, to make the policies of the government conformable to the constitution unless, indeed, they want to change the constitution.

I do not believe that the government is, at the present time, faultless on that score. I believe that our treaty rights, which are clear and well-defined in the documents of the treaties themselves, should be recognized and the government should go on record as recognizing them even without an investigation. I do not see how an investigation could change a government policy.

Mr. Dinsdale: The problem of aboriginal rights is even more difficult than treaty rights, because treaty rights, under the terms of the treaties, are more or less specifically defined, once disputed claims have been resolved. This is the purpose of the present exercise in reviewing your treaties.

How far would Mr. Benedict go in claiming aboriginal rights, in terms of territorial claims?

Mr. Benedict: The Royal Proclamation of 1763 gives a good foundation and guidelines which should govern the policies of the government of this day, and I think the government has an obligation to bring its policies into line with the proclamation of 1763, unless it wants to throw that document out. If then the government is willing to use the documents and the subsequent treaties, and the methods that were used, that could be justified under that proclamation, then I think the question of aboriginal rights should be fairly clear. The Crown did recognize that Indians had some rights to the land otherwise they would not have required that treaties be signed

[Interprétation]

de vivre, nous la jugerons oppressive. Nous en avons assez des Gouvernements qui jouent le jeu constitutionnel de toujours remettre l'affaire au suivant. Nous rejetons la faute moins sur la Constitution elle-même que sur les actes qu'ont posés les Gouvernements en vertu de la Constitution. Mais quels que soient les coupables, nous ressentons profondément les injustices dont nous sommes victimes.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup monsieur Benedict.

Quel serait celui qui voudrait poser la première question?

Monsieur Dinsdale?

M. Dinsdale: Monsieur le président, je voudrais demander à M. Benedict s'il est satisfait de la revision en cours concernant les droits des Indiens ainsi que les droits relatifs au traité. Il s'agit d'une revision entreprise par une personne nommée par le gouvernement en vue de s'occuper des questions fort complexes se rattachant au traité dont nous a parlé cet après-midi M. Benedict.

M. Benedict: Monsieur le président, il y a un comité de la Fraternité nationale des Indiens qui étudie les droits relatifs au traité et qui fait des recherches sur les droits des Indiens et je pense que c'est là une initiative tout à fait positive. Les dépenses de ce comité sont payées par le gouvernement fédéral.

Je m'opposerais, toutefois, au fait que plusieurs politiques du gouvernement canadien semblent contraires à la constitution du Canada. Ce point, à mon avis, devrait être la préoccupation des députés. Il faudrait, en somme, que les politiques fédérales soient conformes à la constitution, à moins qu'on veuille changer la constitution.

Je ne crois pas que le gouvernement à l'heure actuelle soit sans faute à ce sujet. Je pense que les droits relatifs au traité qui sont clairs et bien définis dans le texte des traités, devraient être reconnus et le gouvernement devrait les reconnaître même sans enquête. Je ne vois pas comment une enquête pourrait changer la politique du gouvernement.

M. Dinsdale: Le problème des droits des Indiens est plus difficile que le problème des droits relatifs au traité, car, aux termes mêmes des traités, on définit les droits relatifs aux traités avec plus ou moins de précision, une fois que les griefs exposés ont été tranchés. C'est justement là le but de la revision présente de vos traités.

Mais jusqu'où ira M. Benedict en arborant les droits des Indiens en termes de réclamations territoriales?

M. Benedict: Cette proclamation royale de 1763 donne une base solide et de bonnes directives qui devraient, justement, orienter les politiques gouvernementales, à l'heure actuelle, et, je pense que le Gouvernement a le devoir d'orienter ses politiques sur la Proclamation de 1763, à moins qu'il ne veuille rejeter ce document. Si le gouvernement veut se servir des documents, des traités subséquents et des méthodes utilisées alors, cette ligne de conduite pourrait se justifier en vertu de cette Proclamation. Alors, je pense que la question des droits des Aborigènes serait assez claire. La Couronne a reconnu que les Indiens ont droit à leurs territoires, autrement le Gouver-

[Text]

with them and that the transfer be made in an orderly fashion.

Mr. Dinsdale: In the Province of Manitoba recently, what is known as a tripartite agreement has been drawn up between the Manitoba Indian Brotherhood, the Manitoba Métis Federation and the federal Department of Indian Affairs. It is an attempt to bring the three groups together to see if there can be any reconciliation of conflicting interest.

Does an arrangement like that operate in Ontario? Would a machinery of that kind meet some of the problems that Mr. Benedict has outlined here this afternoon?

Mr. Benedict: I do not know of any such agreement obtaining in Ontario. I would, however, be interested in it and would probably examine it quite closely if it were to be offered as a plan of reconciling our differences.

Mr. Dinsdale: Mr. Benedict refers to the transfer of Indian young folks to provincial schools. Was that done arbitrarily in Ontario or was there any prior consultation, with the National Indian Brotherhood, for example?

Mr. Benedict: Perhaps some government officials would say that there was prior consultation; however, I think, in most cases, the government acted contrary to the expressed wishes of the people in those consultations.

Mr. Dinsdale: You are urging then, Mr. Benedict, that before any change in Section 91(24) of the British North America Act, there should be very detailed consultation with the Indian people concerned. Do you regard the Union of Ontario Indians as the properly constituted body to carry on these negotiations or should these consultations go beyond the Union?

Mr. Benedict: The Union of Ontario Indians is a voluntary organization and seeks to serve the people and represent them to the government but it does not seek to legislate for them or to bring the policies of the government and enforce them on the people. I believe that each of the tribal groups should be consulted as to the changes that the government proposes to make.

Mr. Dinsdale: I presume you are speaking for the Six Nations here this afternoon rather than the Brotherhood. Is that it?

Mr. Benedict: No. The Union of Ontario Indians is a member of the National Indian Brotherhood. It is one of the native group organizations in Ontario and as such seeks to assist in these negotiations. It is not a body which is appointed by all of the Indians to speak for them officially.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, to wind up this questioning I would presume that Mr. Benedict is advocating no change in the federal responsibility for Indians until such time as the Indians themselves make specific recommendations in this regard. Is that a correct assessment of your position, Mr. Benedict that you want Section 91(24) of the BNA Act to stand until such time as the Indians themselves make specific recommendations?

[Interpretation]

nement n'aurait pas exigé que soit signé un traité mutuel et que la transmission se fasse de façon ordonnée.

M. Dinsdale: Au Manitoba récemment, une entente tripartite a été conclue entre la Fraternité des Indiens du Manitoba, l'Association des Métis du Manitoba et le ministère fédéral des Affaires indiennes. C'est une tentative en vue de regrouper ces trois éléments et de voir si peut être possible une conciliation des conflits d'intérêts.

Y a-t-il une entente de ce genre en Ontario? Est-ce que des structures semblables répondraient à quelques-uns des problèmes qu'a soulevés M. Benedict ici cet après-midi?

M. Benedict: Je ne connais pas d'entente semblable conclue en Ontario. Je m'y intéresserais cependant et je l'étudierais avec soin, si elle se présentait comme un plan de conciliation de nos divergences.

M. Dinsdale: M. Benedict fait mention de l'intégration de jeunes Indiens aux écoles provinciales. L'a-t-on fait arbitrairement en Ontario ou y a-t-il eu consultation préalable de la Fraternité nationale des Indiens, par exemple?

M. Benedict: Peut-être que certains fonctionnaires du Gouvernement diront qu'il y a eu consultation préalable, mais je crois que dans la plupart des cas le Gouvernement a agi contrairement aux désirs exprimés par les populations au cours de ces consultations.

M. Dinsdale: Tenez-vous à soutenir, monsieur Benedict, qu'avant tout changement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, article 91, paragraphe 24, on devrait tenir des consultations très détaillées auprès des Indiens? Et, considérez-vous que la Fraternité des Indiens d'Ontario est un organisme bien constitué pour mener ces négociations ou est-ce que les consultations devraient dépasser les cadres de la Fraternité?

M. Benedict: L'Union des Indiens d'Ontario est une organisation bénévole qui veut servir la population et les représente auprès du gouvernement, mais elle ne légifère pas en leur nom et n'essaie pas d'appliquer de force les politiques du gouvernement. Je pense que chaque tribu devrait être consultée pour ce qui est des changements proposés par le gouvernement.

M. Dinsdale: Je suppose que vous parlez ici au nom des six nations, et non pas seulement au nom de la Fraternité! Est-ce bien vrai?

M. Benedict: Non, l'Union des Indiens d'Ontario fait partie de la Fraternité nationale des Indiens. C'est l'une des organisations d'Indigènes qui existent en Ontario et comme telle elle cherche à aider, au cours de ces négociations. Ce n'est pas un organisme officiel de tous les Indiens pour parler en leur nom.

M. Dinsdale: Monsieur le président, je pense que M. Benedict ne recommande aucun changement dans les responsabilités fédérales face aux Indiens, tant que les Indiens eux-mêmes n'auront pas fait de recommandations spéciales à cet égard. Est-ce juste? Est-ce bien juger de votre attitude, monsieur Benedict, que de croire que vous désirez voir maintenu l'article 91(24) tant que les Indiens n'auront pas fait de recommandations précises?

[Texte]

Mr. Benedict: Yes, that is correct.

Mr. Dinsdale: Is it the intention of the Indian Brotherhood to make specific proposals for constitutional amendment?

Mr. Benedict: Yes. The National Indian Brotherhood has gone on record as accepting the responsibility of making proposals to the government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We will have time for two more questioners from the Committee. Mr. Ryan and Mr. Allmand.

Mr. Ryan.

Mr. Ryan: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Benedict, with respect to the Province of Ontario, were all reservations in Ontario set up under treaties or were they set up simply under federal law, or have they existed by reason of *de facto* control or just simple possession?

Mr. Benedict: You will find examples of each of these situations.

Mr. Ryan: Across Ontario?

Mr. Benedict: Yes.

Mr. Ryan: About how much of Ontario would you estimate aboriginal rights should still apply to? Would these rights be more in the north or in the south?

• 1730

Mr. Benedict: I am told by the legal adviser that there are a few bands in Ontario who came from within the boundaries of the United States and bought land in Ontario using their own money. They are recognized as Indian bands in Ontario. These probably would not have aboriginal rights in that territory.

Mr. Ryan: With respect to the whole province, is there a great tract of land that you still say you have aboriginal rights over and for which you could still demand treaties and reservations?

Mr. Benedict: Yes. One of our submissions is that the very fact there are in existence treaties with Indians means that Indians had something before those treaties were signed, something to sell, which was land. So if the government did recognize the Indians right to the land this was an example of aboriginal rights. There are, in addition, some Indian reserves who are occupying land from time immemorial without any treaties with the government at all and therefore have land in which there has been no transfer of title from the Indians to the government. I do not know the legalities of that, but. . .

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If you want to invite Professor Sanders to make a comment on this, that is up to you.

Professor Douglas Sanders (Legal Adviser): Perhaps, Mr. Ryan, I could refer you to a couple of documents which deal with this problem. There are certain areas in

[Interprétation]

M. Benedict: Oui, c'est juste.

M. Dinsdale: Est-ce l'intention de la Fraternité indienne de faire des propositions précises pour modifier la constitution?

M. Benedict: Oui. La Fraternité nationale des Indiens accepte la responsabilité de présenter des propositions au Gouvernement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il nous reste assez de temps pour entendre encore deux autres questions de la part du Comité. MM. Ryan et Allmand.

Monsieur Ryan.

M. Ryan: Merci, monsieur le président.

Monsieur Benedict, au sujet de la province d'Ontario, les réserves ont-elles toutes été créées en vertu de traités ou simplement en vertu de la loi fédérale, ou ont-elles existées en raison d'un contrôle de fait, ou par possession pure et simple?

M. Benedict: Vous trouverez des exemples de chaque cas.

M. Ryan: En Ontario?

M. Benedict: Oui.

M. Ryan: Dans combien de régions d'Ontario les droits des Autochtones devraient-ils s'appliquer encore? Est-ce plutôt au nord ou au sud?

M. Benedict: Le conseiller juridique me dit qu'il y a quelques bandes en Ontario, qui sont venues de l'intérieur des frontières américaines et qui, utilisant leur propre argent ont acheté des terres en Ontario et qui sont reconnues comme étant des bandes indiennes en Ontario. Celles-ci n'auraient probablement pas de droits autochtones dans ces territoires.

M. Ryan: Mais en ce qui concerne l'ensemble de la province. Y a-t-il encore de vastes territoires sur lesquels vous avez des droits en tant qu'autochtones, territoires pour lesquels vous pourriez encore réclamer des traités et des réserves?

M. Benedict: Oui. Nous disons entre autre que puisqu'il y a des traités avec les Indiens, cela veut dire que les Indiens possédaient quelque chose avant la signature de ces traités, qu'ils avaient quelque chose à vendre: des terres. Ainsi, puisque le gouvernement a reconnu les droits des Indiens, c'est un exemple de droit autochtone. En outre, il y a des réserves indiennes qui occupent des terres depuis très longtemps sans qu'il n'y ait jamais eu de traité signé avec le gouvernement; et qui, par conséquent, possèdent des terres pour lesquelles il n'y a jamais eu de transfert de titres des Indiens au gouvernement. Je ne connais pas les aspects légaux de cette affaire, mais. . .

Le coprésident (M. MacGuigan): Si vous voulez inviter le professeur Sanders à vous faire part de ses commentaires, il n'en tient qu'à vous.

Mr. Douglas Sanders (conseiller juridique): Monsieur Ryan, je pourrais peut-être vous référer à quelques documents qui traitent de cette question. Il y a certaines

[Text]

Southern Ontario which have never been covered by valid treaties or surrender. There is a map of treaty areas in the country published by the Department of Indian Affairs which indicates significant gaps in Southern Ontario, although I do not consider that its indications are exactly correct territorially, it nevertheless indicates there is a government document indicating gaps. I would also refer you to the copy of the report of the commissioner who negotiated the 1923 treaties in Ontario which also has evidence of gaps in the treaty-making procedure in Southern Ontario. All of the documents are in two volumes which are now out of print but which were published by the federal government in about 1912—the exact boundaries not covered by treaties and surrenders. It is a rather complex question which the Union of Ontario Indians is trying to do research on at the present time. The exact limits will become public knowledge, but the fact that there are omissions I think is beyond dispute.

Mr. Ryan: What about the north of Ontario?

Professor Sanders: The treaty map would indicate complete coverage by treaty.

Mr. Ryan: So in the south I take it Mr. Benedict says there are not only gaps but there are cases of unfair treaties having been made that they count. Is this the situation?

Professor Sanders: I assume so.

Mr. Ryan: Thank you very much, sir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand?

Mr. Allmand: Mr. Benedict, this is merely for clarification. Were you suggesting in the new Constitution there should be recognition of the special status of Indians in Canada and the rights of Indians to certain lands and so forth; is this what you were suggesting?

Mr. Benedict: Yes.

Mr. Allmand: That is fine. In addition to merely a change in the present legislation, you would like to see a new Constitution recognize your special status in this country?

Mr. Benedict: Yes, I believe the Constitution as it stands now recognizes the special status of the Indians. Whether the government recognizes it or not is another topic.

Mr. Allmand: Yes. Of course right now the only reference to the Indians is the section which gives jurisdiction to the federal government. It really does not do very much about Indian rights or history or anything else. It just says that the federal government will have jurisdiction. I was wondering whether you had in mind some type of clause which would spell out almost like an entrenched bill of rights certain recognition of Indian status.

Mr. Benedict: Yes, I am confident the present round of consultation and negotiation that is being carried on now between the Indians and the federal government would result in a bill of rights for Indians.

[Interpretation]

régions du sud de l'Ontario qui n'ont jamais fait l'objet de traités ou de redditions.

Le ministère des Affaires indiennes a publié une carte des régions du pays ayant fait l'objet de traités. Cette carte présente des lacunes significatives dans le sud de l'Ontario. Même si je ne considère pas ces indications comme étant tout à fait exactes, elles démontrent néanmoins qu'un document gouvernemental fait état de ces lacunes. Je vous référerais aussi à la copie du rapport du commissaire qui a négocié les traités de 1923 en Ontario qui indique aussi les lacunes dans la procédure des traités du sud de l'Ontario. Tous les documents sont contenus dans deux volumes maintenant épuisés mais qui ont été publiés par le gouvernement fédéral vers 1912. Les frontières exactes non délimitées par les traités constituent un problème assez complexe et l'Association des Indiens de l'Ontario poursuit actuellement des recherches sur le sujet. Les limites exactes seront éventuellement connues du public, mais le fait qu'il y ait des omissions est indiscutable.

M. Ryan: Que dire du nord de l'Ontario?

M. Sanders: La carte indique que tout a été couvert dans les traités.

M. Ryan: Alors, selon monsieur Benedict, il y a non seulement des lacunes en ce qui concerne le sud de la province mais également des traités injustes qui ont été validés. Est-ce que c'est vraiment le cas?

M. Sanders: Oui, je le suppose.

M. Ryan: Merci beaucoup, monsieur.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand?

M. Allmand: Monsieur Benedict, je voudrais tout simplement un éclaircissement. Proposez-vous que la nouvelle Constitution reconnaisse le statut spécial des Indiens au Canada et des droits des Indiens sur certains territoires, etc. Est-ce là ce que vous proposiez?

M. Benedict: Oui.

M. Allmand: Très bien, en plus d'un changement dans la loi actuelle, vous aimeriez que la nouvelle Constitution reconnaisse votre statut spécial dans ce pays?

M. Benedict: Oui, la Constitution actuelle, je crois, reconnaît le statut spécial des Indiens. Que le gouvernement le reconnaisse ou non; eh bien, c'est une autre histoire.

M. Allmand: Oui, évidemment, à l'heure actuelle, la seule référence aux Indiens est contenue dans la section qui confie leur juridiction au gouvernement fédéral. On n'y parle pas beaucoup des droits ni de l'histoire des Indiens ou de quoi que ce soit d'autre. On y dit tout simplement que le fédéral aura la compétence. Je me demandais, si vous songiez à des clauses plus explicites qui, tel un bill des droits de l'homme consacraient certains aspects du statut spécial des Indiens?

M. Benedict: Oui, j'ai confiance que les consultations et les négociations actuelles qui se poursuivent entre les Indiens et le fédéral aboutiront à l'adoption d'un bill des droits des Indiens.

[Texte]

Mr. Allmand: This is a distinction though. As a result of these consultations, you could have new legislation which would merely have the status of legislation, but you could go further than that and have that bill of rights entrenched in the Constitution which would put it beyond the ordinary powers of legislative change. For example, we have a Canadian Bill of Rights now, but it is not entrenched in the Constitution. You might have a new Indian Act or Indian legislation, but it would be just ordinary legislation unless you entrenched it in the Constitution. If I understand you correctly, you would like this new bill of rights entrenched in the Constitution?

Mr. Benedict: Yes I would, and to a certain extent it is entrenched now. If the royal Proclamation of 1763 is accepted as a basic document and part of the Constitution, then there is a foundation on which to work, unless you want to throw it out. If you are willing to keep those principles and enlarge on them to fit the present date I think Indians would be receptive to negotiations.

Mr. Allmand: Thank you very much, Mr. Benedict.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor at this time, ladies and gentlemen? Yes?

Mr. George H. Bevan (Retired Professional Engineer): Mr. Chairman, George Bevan is my name. I am a retired Professional Engineer. I would like to say to Mr. Benedict, that the Indians will get a much cleaner deal when we get a full and comprehensive bill of rights entrenched in our Constitution. When I say full and comprehensive, I mean the 30 articles that were in the United Nations Universal Declaration. I will not say anymore about that here because I am hoping that tonight I will be delivering my brief on that subject.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have you scheduled for tonight and we anticipate we will hear you.

Mr. Bevan: Thank you very much, but I do believe that in so far as a bill of right for Indians is concerned, if we can get our own comprehensive Bill of Rights it will cover the Indians to a great extent, giving them equality before the law and all the other things that they want. There may be a special bill of rights involved especially for the Indians, but I think that we should have our own comprehensive Bill of Rights to cover all the freedoms necessary for every Canadian, and I am assuming that the Indian is a Canadian. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any further comments?

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on that very point, this is why I asked this question of Mr. Benedict. From other briefs we had in other parts of Canada, I understood from the Indians that they right now were not too sure that they wanted to be treated just like all other Canadians, that they felt they had a bit of a special place. Consequently, if you just had a comprehensive bill of rights which said that everybody was equal and so forth

[Interprétation]

M. Allmand: Il y a cependant une distinction à faire. Ces consultations pourraient amener une nouvelle loi qui aurait le simple statut de loi, mais vous pourriez aller plus loin et faire consacrer ce Bill de vos droits par la Constitution. Il serait alors au-dessus des simples pouvoirs législatifs à l'abri des modifications. Actuellement, nous avons un Bill canadien des Droits de l'homme, mais il n'est pas consacré par la Constitution. Il pourrait y avoir une autre loi sur les Indiens, mais ce ne serait qu'un loi ordinaire, à moins qu'elle ne soit insérée dans la Constitution.

Si je vous comprends bien, vous aimeriez que ce nouveau bill des droits soit inséré dans la Constitution?

M. Benedict: Oui et en un sens, il l'est actuellement. Si la proclamation royale de 1763 est acceptée comme un document de base et une partie de la Constitution, nous avons une base sur laquelle nous pouvons travailler, à moins qu'on ne veuille la rejeter. Si vous êtes désireux de garder ces principes et de les élaborer afin de les ajuster à votre époque, je crois que les Indiens seront réceptifs aux négociations.

M. Allmand: Merci, monsieur Benedict.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres commentaires de la part de l'assemblée, mesdames et messieurs? Oui?

M. George H. Bevan (Ingénieur rétraié, 55 Wynford Heights Crescent, Apt, PH2-445-5746): Monsieur le président, mon nom est George Bevan et je suis un ingénieur professionnel à la retraite. Je voudrais dire à Monsieur Benedict que les Indiens auront des conditions beaucoup plus avantageuses quand notre Constitution consacrera un bill des droits de l'homme plus complet et plus explicite. Lorsque je dis, détaillé et complet, je parle des trente articles qui étaient contenus dans la déclaration universelle des Nations Unies, je n'en parlerai pas plus longtemps ici car j'espère présenter mon mémoire sur cette question ce soir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous faites partie des gens que nous devons entendre ce soir et nous l'anticipons avec plaisir.

M. Bevan: Merci beaucoup, mais je pense que pour ce qui est du bill des droits pour les Indiens, je pense que si nous pouvons obtenir pour nous-mêmes un bill des droits détaillé, il couvrira les Indiens dans une large mesure, leur octroyant l'égalité devant la loi et toutes les autres mesures qu'ils désirent. Il peut y avoir un bill des droits spécial conçu pour les Indiens, mais je crois que nous devrions avoir notre propre bill détaillé garantissant toutes les libertés nécessaires à chaque Canadien et je présume que les Indiens sont des Canadiens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres commentaires?

M. Allmand: Monsieur le président, sur ce point particulièrement, et c'est pour cela que j'ai posé cette question à M. Benedict. Après la lecture des mémoires que nous avons reçus dans d'autres parties du Canada, j'avais cru comprendre qu'à l'heure actuelle les Indiens ne sont pas tellement sûrs de vouloir être traités comme de simples Canadiens et qu'ils croyaient avoir une place un peu spéciale. Conséquemment, si nous n'avions qu'un bill des

[Text]

and so on, I understood from most of the Indians we heard already that they would not be satisfied with this but that they would want special reference in the Constitution to their own special place in this country which would go beyond a general and comprehensive bill of rights. I understood you to answer, yes, that is what you wanted when I put that question to you. Maybe I misunderstood you, but I would like you really to clarify that point.

Mr. Benedict: Yes, I do believe that the Government of Canada has made certain promises to Indians and I am confident that whatever the government has promised it will do. Some of the promises are incorporated in the Proclamation of 1763 again, in that the lands of the Indians will be inviolate until they have been transferred by certain procedures spelled out in that document. Since then under the terms of that document certain treaties have been negotiated. These treaties did give, I submit, special rights and special status to the Indians. The government recognizes those rights do not give a special legal status to the Indians, it only says that just like anybody else the Indian will get what the government says he is supposed to get.

Mr. Bevan: Mr. Chairman, can I just..

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, Mr. Bevan, you are going to be speaking tonight giving your own brief, and I think because of that fact we would prefer to go on.

Mr. Bevan: All right, Mr. Chairman, I will bring up the Drybones Case.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I realize there are other questions the Committee members have but I think we have listened with considerable interest to the presentation of our witness and because of time limitations we must at this point conclude the dialogue with him, with many thanks for his coming before us and for his presentation. Thank you, Mr. Benedict.

The next witness is Alderman O'Donohue. If it is not trying your patience too much, I would like to ask you also to hear Mr. Brigham before our break and then we will have 10 witnesses this evening and 11 tomorrow. Our next witness is Alderman Anthony O'Donohue, Alderman for Ward 4 in the City of Toronto, and a member of the Metropolitan Toronto Executive Council.

Alderman Anthony O'Donohue (Alderman, Ward 4, Toronto): Thank you, Mr. Chairman. I would like to also welcome the members of the House of Commons and the Senate to Toronto.

I think it has been explained to you that we have not got a brief, but we will be presenting a brief from Metropolitan Toronto and we hope the City of Toronto will endorse that brief as well.

I would like to table at this moment four briefs that I completed over the past couple of years on some topics that are fairly dear to me, the resources that we have in

[Interpretation]

droits de l'homme détaillé disant que tous les citoyens sont égaux et ainsi de suite, je ne crois pas, du moins d'après ceux que nous avons entendus, que les Indiens seraient satisfaits. Je crois qu'ils désirent que la Constitution consacre la place spéciale qu'ils tiennent dans ce pays ce qui irait au-delà d'un bill général des droits de l'homme. Je vous ai entendu répondre oui lorsque je vous ai posé cette question. Je vous ai peut-être mal compris, mais je voudrais que vous éclaircisiez ce point, s'il vous plait.

M. Benedict: Oui, je crois que le gouvernement du Canada a fait certaines promesses aux Indiens et j'ai confiance que le gouvernement du Canada tiendra ses promesses, quelles qu'elles soient. Certaines de ces promesses sont inscrites dans la proclamation de 1763. On y stipule que les territoires indiens ne seront pas violés avant que ces derniers ne soient transférés selon certaines procédures explicitées dans ce document. Depuis lors, conformément aux conditions de ce document, certains traités ont été négociés. Cest traités accordaient, je l'avoue, des droits spéciaux et un statut spécial aux Indiens. Le gouvernement affirme que ces droits ne donnent pas un statut légal spécial aux Indiens. On se contente de dire que, comme n'importe qui d'autre, les Indiens n'obtiendront que ce que le gouvernement voudra bien leur donner.

M. Bevan: Monsieur le président, pourrais-je simplement...

Le coprésident (M. MacGuigan): Bien, monsieur Bevan, vous parlerez ce soir en présentant votre propre mémoire, et à cause de cela, nous croyons préférable de poursuivre.

M. Bevan: Alors, très bien, monsieur le président, je soulèverai le «Drybones Case.»

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames et messieurs, je sais que les membres du comité ont d'autres questions à poser, mais je pense que nous avons écouté avec beaucoup d'intérêt l'exposé de notre témoin et comme le temps nous manque, nous devons maintenant clore notre dialogue avec lui. Mais nous le remercions d'être venu et de nous avoir soumis son rapport.

Notre prochain témoin sera M. Alderman O'Donohue. Si ce n'est pas abuser de votre patience, je vous demanderai également d'entendre monsieur Brigham avant l'ajournement. Et puis nous aurons dix témoins ce soir et onze demain. Notre prochain témoin est le Conseiller municipal Anthony O'Donohue, conseiller municipal du quartier 4 de la ville de Toronto et membre du conseil exécutif du Toronto métropolitain.

Alderman Anthony O'Donohue (membre du Conseil exécutif de Toronto et conseiller municipal de Toronto): Merci, monsieur le président. Je tiens à souhaiter la bienvenue à Toronto aux sénateurs et aux députés.

Je pense qu'on vous a expliqué que je vous présenterai ce mémoire au nom du Toronto métropolitain et nous espérons que la ville de Toronto l'appuiera également.

Donc, je voudrais déposer en ce moment quatre mémoires que j'ai écrits pendant ces dernières années sur des sujets qui me tiennent particulièrement à cœur; notamment, sur les ressources canadiennes, plus spécifiquement sur les ressources d'eau.

[Texte]

this country and specifically the renewable resources such as air and water resources. Also I have attached a brief on refuse disposal and on some of the problems we have in the expansion of Metropolitan Toronto. I do not intend to read any part of the briefs because I know you have had quite a time here listening to everybody this afternoon. However, I would like to make a few comments.

When we deal with the federal Constitution I think it is only right that you give people across the country a say in what we should have and I would like to make a couple of comments along these lines.

First of all, I think in my lifetime we will not see a new Constitution—and this is a personal observation. Who knows, maybe we will. I would like personally to see the provinces tightened up and maybe the Maritimes put into one. Many people have suggested this, an amalgamation of the provinces in the Prairies, et cetera.

With all due respect to the members of the Senate, I would also like to see the Senate abolished, or some other type of organization set up that would be directly elected by the people. I think the only democratic way to run a country is to have direct elections and I think the Senate does not fulfil that theory at all in democracy. So I would like to see it elected as soon as possible. I think it would really get away from the idea of patronage and this sort of thing. I would put a lot of focus on the reformation of the structure of the government itself so that we would have something new to start with.

The Constitution itself, as far as I am concerned, is deficient in certain areas, especially in areas dealing with natural resources and in particular with the problems associated with pollution.

I think the idea of setting up an Urban Affairs Department in Ottawa is a very good idea and I hope this will be brought about in the near future so that we could have direct relationships with the federal government to solve some of our urban problems. Really I ought to tell you personally that we have some major problems here.

I would like to give you a couple of examples of the problems that I see that need federal attention. First of all, we have embarked on a program in Metropolitan Toronto to remove phosphates from our sewage treatment plants. I do not think this should be the business of a local government like ours who have only monetary resources from the property tax base, because any results that we come up with in Metropolitan Toronto will be of benefit to Canadians as a whole. So I believe there should be direct federal intervention on this and we should have access to federal resources.

This is also true of the problems we have associated with air pollution as well. We have really no federal responsibility in this at all and I am really sad to say that I can see this forthcoming in the near future. I hope that the Committee reviewing the Constitution will take this into consideration.

Also the question of an environmental bill of rights has been bandied about by many people in the past few years and I think it is only right that this should come about in the next few years.

I would also like to make a comment concerning the problems we have at the metropolitan level with respect to garbage disposal. Here again we have to rely on the

[Interprétation]

quement sur les ressources renouvelables, par exemple, l'eau et l'air. Et j'ai également joint un mémoire concernant la destruction des ordures et certains problèmes auxquels nous nous heurtons dans notre programme d'expansion de la région métropolitaine de Toronto. Je n'ai pas l'intention de vous lire ces mémoires, car je sais que vous avez eu un après-midi fatigant. Je voudrais toutefois faire quelques commentaires.

Quand nous parlons de la Constitution fédérale, il convient, je pense, de demander à la population canadienne partout à travers le pays ce qu'elle désire et j'aimerais faire quelques commentaires à ce sujet.

Tout d'abord, je suis d'avis que je ne vivrai pas assez longtemps pour être témoin de l'adoption d'une nouvelle Constitution; qui sait, peut-être y parviendra-t-on? Personnellement, je voudrais qu'on rapproche les provinces: que les Maritimes n'en constituent plus qu'une par exemple. Plusieurs personnes ont également suggéré l'union des provinces des Prairies, etc.

Je souhaite également que l'on abolisse le Sénat. Je le dis avec tout le respect que je dois aux sénateurs et sénatrices et que l'on crée à sa place un autre organisme qui serait élu directement par le peuple. Je pense que seules les élections directes des représentants rendent possible une forme de gouvernement démocratique et je crois que le Sénat ne répond pas à cette exigence de la démocratie. Je voudrais donc que les sénateurs soient élus par le peuple et ce, le plus tôt possible. Je pense que l'on s'éloignerait ainsi du patronage et de toute forme de favoritisme politique. J'insisterais également pour que l'on réforme nos structures gouvernementales elles-mêmes afin que l'on puisse construire à neuf.

Je suis d'avis que la Constitution elle-même est déficiente sur certains points, particulièrement en ce qui concerne les ressources naturelles et les problèmes connexes à celui de la pollution.

L'idée de créer un ministère des Affaires urbaines à Ottawa est une très bonne chose et j'espère qu'on la réalisera très bientôt de façon à ce que nous puissions établir des rapports directs avec le gouvernement fédéral pour régler certains de nos problèmes urbains. Et je dois vous dire que, personnellement, nous avons ici des problèmes très sérieux.

Je voudrais vous donner quelques exemples des problèmes pour lesquels nous aurions besoin de la coopération fédérale. Premièrement, nous avons lancé un programme dans la région métropolitaine de Toronto visant à enlever le phosphate de nos usines de traitement des eaux. Je ne pense pas que cela devrait être du ressort d'un gouvernement local comme le nôtre qui ne tire ses ressources financières que de la taxe imposée sur les biens immobiliers, car tout ce que nous pourrions faire ici sera à l'avantage de l'ensemble des Canadiens. Je pense donc que nous devrions bénéficier de l'aide et des ressources fédérales.

Ceci s'applique également aux problèmes relatifs à la pollution de l'air. Il n'y a pas de responsabilité fédérale dans ce domaine et malheureusement, je ne pense pas qu'on pourra avoir de l'aide dans ce domaine dans un avenir immédiat. J'espère que le comité de révision de la Constitution tiendra compte de ce fait.

Plusieurs personnes ont également soulevé la question d'un bill des droits de l'environnement et je pense qu'il

[Text]

property tax base for research. This is something I think the federal government should do for us and do a lot of research in this area. A person like me has to go to Europe or has to go to HEW in the United States to get all the research that has been done to bring me up to date on what is going on in other cities across the world. We have a system here in Metropolitan Toronto of about seven incinerators that are not very good. We have inherited these in our new governmental setup here, and we have a lot of problems. However, we have to solve them all on our own. Here again I think we should have direct federal assistance. By the setting up of an Urban Affairs Department I think we could achieve that.

Mr. Chairman, as far as the metropolitan area is concerned, our primary need is, I think, for financial assistance and research in the areas that mostly concern us now; those are the environmental areas. Of course we have other areas, too, like transportation, but specifically in environmental areas, the treatment of sewage, the treatment of the water from Lake Ontario. We have no control whatsoever, and neither for that matter has the federal government, over the quality of water in Lake Ontario. However, we have to take something like 86 billion gallons of water every year and treat it for the people of Metropolitan Toronto. We would like some assistance in that in drawing up some rules and regulations that would maintain the quality of this water forever clean. I guess that is an impossibility. What it would mean really I think is a review of the 1909 treaty, which should be reviewed because when that treaty was drawn up in 1909 it was primarily for shipping and for hydro-electric schemes.

Now this new question of environment demands that we have another look at the 1909 treaty. Maybe our artificial political boundary lines, in reviewing the Constitution, should be drawn along say watershed areas, the watershed boundaries or airshed boundaries. This is something we should consider too.

• 1750

Mr. Chairman, I think that there was ample room for getting into the whole grasp of the environmental problems that we have here in the Constitution. Any consideration that you would give to it at all that would bring some small change in the Constitution for direct federal involvement in environment, would be greatly appreciated by us here in the large urban areas.

Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. I think perhaps we can take about two questions—Mr. Osler, Mr. Whelan and Mr. Gibson if we have time.

[Interpretation]

ne serait que juste de régler ce problème dans les quelques années à venir.

Je voudrais également dire un mot des problèmes que nous rencontrons au niveau métropolitain en ce qui concerne la destruction des déchets. Ici encore, nous devons recourir aux taxes foncières pour fournir des fonds à nos chercheurs. Je pense que le gouvernement fédéral devrait nous aider financièrement et faire ses propres recherches.

Une personne comme moi, par exemple, doit aller en Europe ou au ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être des États-Unis pour connaître le résultat des recherches effectuées dans ce domaine et pour me mettre au fait des réalisations accomplies dans les autres grandes villes du monde. Dans le Toronto métropolitain nous avons un système de 7 ou 8 incinérateurs qui ne sont pas très bons. Nous en avons hérité de notre nouvelle organisation gouvernementale, et nous avons beaucoup de problèmes. Cependant, nous devons les résoudre nous-mêmes. Je pense qu'ici encore, nous devrions avoir une assistance fédérale directe. La création d'un ministère des Affaires urbaines nous permettrait sans doute de réaliser ces objectifs.

En ce qui concerne la région métropolitaine, monsieur le président, notre premier besoin, je pense, est d'ordre financier. Nous avons également besoin de recherche dans le secteur qui nous préoccupe le plus, celui de l'environnement. Nous avons évidemment d'autres problèmes comme celui du transport, mais nous sommes surtout soucieux de la préservation de l'environnement, du traitement des eaux d'égouts, du traitement des eaux du lac Ontario. Comme le gouvernement fédéral, d'ailleurs, nous n'avons aucun contrôle sur la qualité des eaux du lac Ontario. Cependant, nous devons prendre et traiter environ 86 millions de gallons d'eau pour les gens du Toronto métropolitain. Nous voudrions avoir de l'aide afin d'établir certaines lois et règlements qui permettraient de maintenir la bonne qualité de cette eau. Je crois que cela est impossible. Car il s'agirait de réviser le traité de 1909 car quand ce traité a été rédigé en 1909, on songeait surtout bien sûr à la navigation et à la production d'énergie électrique.

Mais ce nouveau problème de l'environnement impose la nécessité d'une révision du traité de 1909. Peut-être la nouvelle Constitution devrait-elle déplacer nos frontières politiques artificielles selon des lignes de démarcation maritimes ou aériennes. C'est également quelque chose à envisager.

Monsieur le président, je pense qu'il y avait amplement d'espace pour s'introduire dans l'ensemble des problèmes de l'environnement que nous avons ici dans notre constitution. Toute considération que vous pourriez y donner qui entraînerait quelques petites modifications dans la constitution favorisant une intervention directe du gouvernement fédéral dans l'environnement, serait très appréciée par les gens vivant dans de grandes agglomérations urbaines comme celle-ci.

Merci beaucoup.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Je pense que nous allons inviter deux interpellateurs: M. Osler et M. Whelan, et M. Gibson si nous en avons le temps.

[Texte]

Mr. Osler: I would like to thank you very much, Mr. Chairman, for a most provocative brief. I would like to ask Alderman O'Donohue whether I heard him right. Was he saying that if we are looking at a new constitution we should think about drawing it up along functional lines rather than geographic-political lines?

Mr. O'Donohue: Yes, in certain areas I think we should. For example, I have a very personal feeling that the Ottawa River should not depend on an artificial line going down the middle with respect to environmental control over that river.

Mr. Osler: Yes, and as a Manitoban I feel very deeply when Ontarians are allowed to pollute part of my lake out here.

Mr. O'Donohue: Well, I think we could kick that ball around for days.

Mr. Osler: In other words, I would agree with you entirely there. Now to get around the problem of responsibility, which I think any working politician has to think very long and hard about, this would all require money. If we divided this thing along functional lines, how would the politician who had voted the money keep ultimate control of this?

Mr. O'Donohue: First of all, I think it works on a small scale in the area of conservation. The Ontario conservation acts deal with the operation of streams and rivers within water sheds. I think what I am thinking of is something of a larger scale on how you could, say, have the Ottawa River or the Fraser River operating within the water shed and everything within that shed, from an environmental point of view, would be controlled by one council and would not depend on the whims of different provincial authorities.

Mr. Osler: This is my last question because I know we are pressed for time, Mr. Chairman. Would you then say that the magic word might be "Standards", that the federal government would enforce standards within water sheds within natural areas. Then if the people in the Province of Ontario, or the City of Toronto, or any other place wanted to go ahead and do things they would have to meet these standards.

Mr. O'Donohue: I think standards in the quality control of water, as far as I am concerned, is something that most environmentalists would not really agree with. I think if you take water out, you should put it back in the same way as you got it. If that could be a standard, I think it would probably be the best standard. I think if anybody takes water out and then put it back worse than it was when they took it out, that that is a breach in any type of environmental standard or regulation.

Mr. Osler: I think we are talking along the same lines. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan.

[Interprétation]

M. Osler: Monsieur le président, j'aimerais vous remercier pour la présentation d'un mémoire fort stimulant. J'aimerais demander à l'échevin O'Donohue si je l'ai bien compris. A-t-il dit que si l'on veut une nouvelle constitution, il faudrait la rédiger selon des principes fonctionnels plutôt que de tenir compte des éléments géographiques ou politiques?

M. O'Donohue: Oui, dans certains domaines je crois que nous devrions le faire. Par exemple j'ai comme sentiment très personnel que la rivière Outaouais ne devrait pas dépendre, pour ce qui est du contrôle de l'environnement, d'une ligne artificielle la séparant au milieu.

M. Osler: Oui, et en tant que Manitobain j'éprouve beaucoup de ressentiment à l'égard des Ontariens qui se permettent de polluer une partie de mon lac.

M. O'Donohue: Eh bien, je crois que nous pourrions vous renvoyer la balle pendant des jours.

M. Osler: Autrement dit, je serais parfaitement d'accord avec vous là-dessus. Maintenant, pour surmonter la difficulté relativement aux responsabilités, chose à laquelle n'importe quel politicien doit considérer sérieusement, tout cela nécessiterait de l'argent. Si nous révisions la Constitution en tenant compte des principes fonctionnels, comment le politicien qui avait approuvé les crédits pourrait-il conserver le contrôle final de cela?

M. O'Donohue: Je pense que cela fonctionne d'abord à petite échelle. Dans le domaine de la conservation. Les lois de conservation d'Ontario traitent de la gestion des cours d'eau et des rivières au sein de lignes de partage des eaux. Ce à quoi je pense se situe sur une plus grande échelle à savoir comment vous pourriez avoir, par exemple, les rivières Outaouais et Fraser opérant dans la même ligne de partage des eaux, et tout ce qui se trouverait entre cette ligne de partage, d'un point de vue de l'environnement, serait contrôlé par un même conseil et ne dépendrait pas des humeurs des autorités provinciales.

M. Osler: Voici ma dernière question car je sais que nous avons peu de temps, monsieur le président. Diriez-vous alors, que le mot magique serait «normes», que le fédéral ferait respecter des normes dans des ligues de partage des eaux au sein des secteurs géographiques naturels par exemple. Et qu'alors si des gens dans la province d'Ontario, ou la ville de Toronto, ou tout autre endroit, voulaient entreprendre des projets, ils devraient rencontrer ces normes.

M. O'Donohue: Je crois que des normes émises pour contrôler la qualité de l'eau, en autant que je suis concerné, ne réussiraient pas à mettre d'accord la plupart des spécialistes de l'environnement. Je crois que si vous prenez de l'eau, vous devriez la remettre dans le même état que vous l'avez prise. Si elle pouvait être une norme, cela serait sans doute la meilleure. Je suis d'avis que si quelqu'un prend de l'eau et la remet en pire état qu'elle était avant, c'est là un manquement à tout type de norme ou de règlement de l'environnement.

M. Osler: Je pense que nous avons là-dessus les mêmes idées. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Whelan.

[Text]

Mr. Whelan: Mr. Osler covered some of the questions that I wanted to ask the learned alderman of the City of Toronto, who I also hope realizes that his area in Canada probably has the most per capita representation in the City of Ottawa, in the House of Commons and in the Senate, of any other part of Canada. You should, therefore, have more urban representation per capita here than any other place in Canada.

Getting to what I really wanted to say, I do not know whether you heard the professor, who was not so able here just a little while ago, in my opinion, talk about the fact that fisheries in every inland lake should be under each province. I disagree with the Chairman of Metropolitan Toronto that the Fathers of Confederation thought nothing about environment; they did. If you studied the British North America Act and realized what they had in mind, and read their speeches, they said that fish and so on shall come under the jurisdiction of the federal authorities. If we had not given that right to provinces by mere letter in some instances, not even by an order-in-council, our lakes perhaps would not be as clean as you and I would like them to be, but would be far cleaner than they are if the provinces had adhered to the rules and regulations as set down in the original fisheries act.

Mr. O'Donohue: I really would like to see the natural resources of this country, especially the air and water resources of this country, become a basic federal responsibility. I guess that could go from coast to coast, from the Arctic down to the U.S. border. I fully believe that this is the only way to safeguard what we have.

Mr. Whelan: Do you think we can do that in any other way than by abolishing the provinces and creating about 30 federal districts?

Mr. O'Donohue: I do not really know. I wish I had an answer for that one.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Alderman O'Donohue, I would like to know whether, on the Great Lakes, you believe that we should have a joint federal-provincial input into the International Joint Commission working with the American states and federal government and having an enforcer in there—some sort of an enforcing tribunal which will by power of fine and injunction, force the industries on both sides of the border and the municipalities to restrain from polluting the Great Lakes. Do you think that would work?

Mr. O'Donohue: With respect to the Great Lakes, I believe that the 1909 treaty puts us in a sort of a strait-jacket in that we cannot really do anything but assess, study and report. In my opinion, and having reviewed all the reports that have been done since 1914, we have done that and done it admirably. However, it has not resulted in any clean-up in the Great Lakes and what we want, of course, are clean-ups. If we adhere to the principle of maintaining quality in water sheds, I think the Great Lakes which straddles the border of the United States and Canada, would have to adhere to that as well. In

[Interpretation]

M. Whelan: M. Osler a justement soulevé certaines des questions que je voulais poser à l'éminent échevin de Toronto, qui se rend compte également, j'espère, que sa région au Canada a probablement la représentation per capita la plus élevée dans la ville d'Ottawa, à la Chambre des communes et au Sénat, que tous les autres endroits au Canada. Vous devriez donc avoir plus de représentations urbaines ici per capita que partout ailleurs au Canada.

Pour en revenir à ce que je voulais dire, je ne sais pas si vous avez entendu le professeur, qui n'était pas si habile tantôt, selon moi, parler du fait que les pêcheries dans tous les lacs intérieurs devraient relever des provinces. Je ne suis pas d'accord avec le président du Toronto métropolitain quand il dit que les Pères de la Confédération n'ont pas pensé à l'environnement; ils y ont pensé. Si vous étudiez l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et venez à vous rendre compte de ce qu'ils avaient en tête et que vous lisez leurs discours, vous vous apercevrez qu'ils ont dit que les poissons et le reste relèveraient des autorités fédérales. Si nous n'avons pas donné ce droit aux provinces, souvent par simple lettre et non pas par un ordre en Conseil, nos lacs ne seraient peut-être pas aussi propres que ce que vous et moi aimerions, mais ils seraient beaucoup plus propres qu'ils le sont si les provinces avaient observé les lois et règlements tels que définis dans la loi initiale des pêcheries.

M. O'Donohue: J'aimerais bien voir les ressources naturelles de ce pays, notamment l'air et l'eau, relever principalement de la compétence fédérale. Je crois que cela pourrait se faire sur toute l'étendue du pays, de l'Arctique jusqu'à la frontière des États-Unis. Je suis fermement convaincu que c'est la seule façon de sauvegarder ce qu'on a.

M. Whelan: Pensez-vous que la seule façon de le faire est d'abolir les provinces et de créer à peu près 30 districts fédéraux?

M. O'Donohue: Je ne sais pas vraiment. J'aimerais bien pouvoir répondre à cela.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: J'aimerais savoir, monsieur l'échevin, si vous croyez que, sur les Grands lacs, nous devrions avoir un apport fédéral-provincial au sein de l'organisation internationale conjointe travaillant avec les États américains et le gouvernement fédéral et ayant là un organisme coercitif—un genre de tribunal d'application qui pourra, au moyen d'injonctions et d'amendes, empêcher les industries et les municipalités des deux côtés des frontières de polluer les Grands lacs. Pensez-vous que ça fonctionnerait?

M. O'Donohue: Pour ce qui est des Grands lacs, je pense que le traité de 1909 nous en empêche car nous ne pouvons faire qu'étudier, évaluer la situation, pour ensuite présenter un rapport. Selon moi, et après avoir revu tous les rapports présentés depuis 1914, nous l'avons fait et fait admirablement. Mais il n'en a pas résulté un nettoyage des Grands lacs et c'est ce que nous voulons naturellement. Si nous adhérons au principe du maintien de la qualité dans les lignes de partage des eaux, je pense que les Grands lacs qui touchent à la fois aux États-Unis et au Canada, devraient adhérer à cela également. En

[Texte]

other words, I think the International Joint Commission would have policing authority as well. I would go for that.

Mr. Gibson: You would be in favour of policing empowered in the Act.

Mr. O'Donohue: Yes, I would.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The gentleman at the microphone.

Mr. James W. Trimbee Sr. (Private Citizen, 231 Church Street, Weston, Ontario): How could we ever expect to get anything better while we keep doing the same thing? I started 40 years ago. I reported to the government 40 years ago about the Humber River and I have been fighting it in different ways ever since.

Today, Mr. O'Donohue is speaking about a new incinerator for the city. Etobicoke is talking about a new incinerator out there. As long as we do the same things, how in the name of God are we ever going to do anything better?

When the Almighty created this earth, He created it in the way that so much had to be used and the rest funnelled back into the earth to keep it going. Over the years as I have watched Toronto, we have wasted millions of tons of garbage, as they call it, or waste, which should have all went back to replenish poor land and build up poor land all the way back and go back and back. All that is necessary to keep this world going.

It is all so simple if you would only follow the proper rules of life. It is the same with water. I have an article here that I put in the *Toronto Star* before they put in the filtration plant for the Humber River and warned them what would happen. I told them that the other one had never worked, which it never has done—and Mr. O'Donohue knows I am telling the truth. They cannot purify it. It is impossible, for the simple reason that every time there is a storm the effluent goes out in the lake—both ends. Am I telling the truth or not, Mr. O'Donohue?

An hon. Member: We are working on it.

Mr. O'Donohue: As far as I am concerned, with respect to sewage, we have treatments now available. We give primary and secondary treatment to our sewage.

Mr. Trimbee: But you know it does not go out clear enough to drink.

Mr. O'Donohue: We treat something like 289 million gallons of sewage every day.

Mr. Trimbee: It is impossible. The proper place to purify the water is on the land. All filth is made on the land and it should be purified in the land before it goes into the water in the air. Until we get down to that system we are going to pollute ourselves to death.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. O'Donohue?

Mr. O'Donohue: I would like to make a comment on the federal aid to cities with respect to research on

[Interprétation]

d'autres mots, je crois que la Commission internationale conjointe aurait des droits de police aussi. Je serais d'accord avec cela.

M. Gibson: Vous seriez d'accord d'insérer un article coercitif dans la Loi.

M. O'Donohue: Oui, je le serais.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le monsieur au micro.

M. James W. Trimbee (simple citoyen, 231, rue Church, Weston, Ontario): Comment peut-on s'attendre à avoir quelque chose de mieux alors que nous faisons toujours la même chose. J'ai commencé il y a 40 ans. Il y a 40 ans, j'ai parlé de la rivière Humber au gouvernement et je continue d'agir de diverses façons depuis.

Aujourd'hui M. O'Donohue parle d'un nouvel incinérateur pour la ville. Etobicoke parle d'un nouvel incinérateur aussi. Tant que nous ferons la même chose, comment, au nom de Dieu, ferons-nous quelque chose de mieux?

Lorsque le tout-puissant a créé la terre, il l'a fait de façon à en utiliser une certaine partie et le reste devait être remis à la terre pour la faire fonctionner. Depuis que je suis à Toronto, je vois qu'on a gaspillé des millions de tonnes de déchets, c'est le terme qu'on emploie, ou des détritiques, qui auraient pu servir à alimenter des terres pauvres qui auraient fructifier et recommencer le même cycle. Tout ce qui est nécessaire pour que les choses continuent à tourner.

C'est si simple si on applique les règles véritables de la vie; c'est la même chose pour l'eau. Il y a un de mes articles ici, qui a été publié dans le *Toronto Star* au sujet de l'usine de filtration de la rivière Humber les avertissant de ce qui allait arriver. J'ai dit que l'autre usine de filtration n'avait rien donné, et monsieur O'Donohue sait que je dis la vérité. Cela ne peut pas purifier l'eau, c'est impossible, pour la simple raison que chaque fois qu'il y a un orage, les affluents aux deux extrémités se déversent dans le lac. Est-ce que je dis la vérité ou non monsieur O'Donohue?

Une voix: Nous travaillons là-dessus.

M. O'Donohue: En autant que je sache, il y a maintenant des traitements pour les eaux vannes. Il y a des traitements primaires et secondaires pour les eaux vannes.

M. Trimbee: Mais vous savez que cela ne la rend pas potable.

M. O'Donohue: Nous traitons 289 millions de gallons d'eaux vannes par jour.

M. Trimbee: C'est impossible. Le bon endroit pour purifier l'eau est sur la terre car c'est là que se forment les impuretés. Jusqu'à ce que nous adoptions ce système, nous ne réglerons rien.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur O'Donohue?

M. O'Donohue: Je voudrais faire un commentaire au sujet de l'aide fédérale aux villes quant aux recherches

[Text]

sewage treatment plants. This year, Metropolitan Toronto has earmarked something like \$100,000 for research in the North Toronto plant and that is for nutrients removal.

Next year and for the next four years we have earmarked \$1 million each year. Now I think that the moneys that we have to raise through the property tax base should not go into this sort of thing because whatever research we will be doing will be for the benefit of Canada as a whole. I think we are doing a lot of work on this and I think we should have some federal participation in it. I am sure that when our brief comes to this Committee, we will indicate something like this. I would like the federal government to know the type of research that we are doing and the type of research that we want to do to answer some of the environmental problems that we are going to have across the country.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): If Mr. Prud'homme and Mr. Lachance wish to ask very brief questions, I can accept them.

Mr. Prud'homme: I will put my question in English because we are not yet organized for the French translation.

The question I would like to ask, since you seem to be very much a man of imagination—and that strikes me as being very necessary—is whether you think the Northwest Territories and the Yukon should never be given the title of “province” but should remain as it is now, the property of all Canadians.

Mr. O'Donohue: As far as I am concerned, I think probably in 50 or 100 years we would be very proud to have a place like the Yukon and the Northwest Territories which will sort of be unspoiled. There are certain areas of this country, I think, that should be kept unspoiled. I do not wish it to be as large as the Yukon or the Northwest Territories because some people like to live in the North. I think we should have a type of province in probably one or two of them. At the same time, however, we should maintain a large area in that area that would be strictly similar to our national parks, the tundra belonging to all Canadians.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Mr. O'Donohue, you seem to suggest that the urban governments should be able to discuss their problems with the federal government and that there should be an urban affairs department in Ottawa. Did I understand you correctly?

Mr. O'Donohue: Yes. Serving at the local area here, we find that we have sort of big gaps. In other words, I could address myself, say, to the transportation gap.

Mr. Lachance: But I have not put my question yet. I am sorry.

Do you think that provincial jurisdiction should cease to exist in the future Constitution and that it should be transferred to federal jurisdiction? Or do you think that the urban government should have an equal voice with the federal and provincial governments?

[Interpretation]

sur le traitement des eaux-vannes. Cette année, Toronto consacre \$100,000 à des fins de recherches pour enlever des éléments nutritifs.

L'an prochain et pour les quatre prochaines années à venir, nous prévoyons des dépenses d'un million par année. Maintenant je suis d'avis que l'argent qui vient des taxes foncières ne devrait pas servir à cela, car les recherches serviront à l'ensemble du Canada. Je pense que nous faisons beaucoup de travail et qu'il devrait y avoir une participation du fédéral. Je suis certain que le mémoire qui sera présenté au comité ira en ce sens. Je voudrais que le gouvernement fédéral sache quelles sont les recherches que nous faisons et que nous espérons faire pour répondre aux problèmes du milieu que nous aurons au pays.

Le coprésident (M. MacGuigan): Si M. Prud'homme et M. Lachance veulent poser de brèves questions, je peux les accepter.

M. Prud'homme: Je poserai ma question en anglais car la traduction n'est pas encore organisée.

Comme vous semblez avoir beaucoup d'imagination, ce qui me semble être très nécessaire, ne pensez-vous pas que les Territoires du Nord-ouest et le Yukon ne devraient jamais avoir le titre de province mais devraient demeurer comme elles sont maintenant, la propriété de tous les Canadiens?

M. O'Donohue: En autant que je suis concerné, je crois que probablement dans 50 ou 100 ans nous serions très fiers d'avoir un endroit comme le Yukon et les Territoires du Nord-ouest qui seraient en quelque sorte intouchés. Il y a certains endroits dans ce pays qui devraient demeurer vierges. Je ne désire pas qu'ils soient aussi vastes que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest car certaines personnes aiment à vivre au Nord. Je crois que nous devrions avoir un genre de province dans une ou deux de ces régions. Mais, en même temps il faudrait garder une grande région dans ces territoires qui serait strictement semblable aux Parcs nationaux, la toundra appartenant à tous les Canadiens.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur O'Donohue vous semblez dire que les gouvernements urbains devraient pouvoir discuter de leurs problèmes avec le gouvernement fédéral et qu'il devrait y avoir un ministère des Affaires urbaines à Ottawa. Vous ai-je bien compris?

M. O'Donohue: Oui. Au niveau local ici, nous croyons qu'il existe des lacunes. En d'autres mots, je pourrais parler, par exemple, des lacunes dans le domaine des transports.

M. Lachance: Pardon, ma question n'est pas encore posée.

Pensez-vous que les compétences provinciales ne devraient plus exister dans une Constitution de l'avenir et que cela devrait être remis aux mains du fédéral? Ou êtes-vous d'avis que le gouvernement urbain devrait avoir une voix égale à celle des provinces et du gouvernement fédéral?

[Texte]

Mr. O'Donohue: First of all, I think that the Constitution as it relates to natural resources to my way of thinking, is misinterpreted or it is very cloudy when it comes to the question of environmental control. I believe the management of air and water resources is within the jurisdiction of the federal government. I think that is spelled out in the Constitution. However, it can be argued and we will never really solve that argument until it is redrawn and spelled out more clearly.

I feel, though, that as we see them right now, some provincial governments do a good job and some of them do a bad job, some of them have no control whatever over water pollution while some of them have very good controls. I do not think that that is good enough for a country like Canada today in terms of its unity from coast to coast. I think there should be one government or one control over these items in our environment, that is, the air and the water.

Mr. Lachance: Then how about the provincial jurisdiction and the federal jurisdiction in urban affairs?

Mr. O'Donohue: I am not really too worried about provincial jurisdiction. As a matter of fact I will go a little bit further and say: I do not want to see another level of government or another government set up. I think we could abolish one level of government. As far as I am concerned, if we removed a lot of the deadwood we have in the present political structure, I think we would be able to solve some of the environmental problems that we now have.

To go a step further, I would say one of the biggest problems we have with respect to pollution is a political type pollution where you can never get to the end of it or you can never get an answer because of the political problems that we have.

I can cite some very good examples for you here in Toronto. For example, the western beaches. I have tried for the past four years to have something done in this area and I cannot possibly do it because there are five levels of government. This is a political type of pollution that we can do without.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. O'Donohue. Alderman O'Donohue is an engineer as well as a member of the City Council and it must be obvious that he has had a strong concern with the problems of pollution for a long time.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, on a point of order. I think it is only proper and fitting that Mr. O'Donohue came here today because he reminds us of what it must have been like 100 years ago when most Canadians had accents.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Alderman O'Donohue was born in Ireland. I would like to thank Alderman O'Donohue sincerely on your behalf.

Mr. O'Donohue: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you for coming, that was a very good brief.

I understand that Mr. Brigham is going to be very brief and so I would invite him to make the final presentation before we break.

[Interprétation]

M. O'Donohue: Tout d'abord, je crois, que la Constitution, en ce qu'elle a trait aux ressources naturelles, est mal interprétée ou très nébuleuse lorsqu'il s'agit du contrôle du milieu. Je pense qu'il appartient au gouvernement fédéral de s'occuper de la gestion des ressources de l'air et de l'eau. Je crois que c'est ce qui est écrit dans la Constitution. Toutefois, cela peut être discuté et l'argument ne sera pas résolu tant que cela ne sera pas précisé.

Je pense, cependant, que pour ce qui est des gouvernements provinciaux, certains font un bon travail pour contrôler la pollution, d'autres, un mauvais travail, certains n'ont aucun contrôle sur la pollution de l'eau, d'autres en ont un excellent. Cela ne suffit pas dans un pays comme le Canada aujourd'hui, en ce qui a trait à son unité d'un océan à l'autre. Il faudrait un gouvernement ou un organisme de contrôle sur ces aspects de notre milieu, c'est-à-dire l'eau et l'air.

M. Lachance: Que dire alors des compétences provinciales et fédérales dans les affaires urbaines?

M. O'Donohue: La question des compétences des provinces ne m'inquiète pas trop. J'irais un peu plus loin; je dirais que je ne veux pas voir s'établir un autre palier de gouvernement ou un autre gouvernement. Je crois qu'on pourrait en abolir un. Je crois que si nous éliminons beaucoup de bois mort dans nos structures politiques actuelles, nous pourrions résoudre certains des problèmes de l'environnement qui nous font face.

Et pour aller un peu plus loin, je dirais qu'un des plus gros problèmes que nous avons quant à la pollution est une pollution de nature politique où l'on ne peut jamais obtenir de réponse ou en arriver au cœur des choses en raison des problèmes politiques que nous avons.

Je peux illustrer cela par de nombreux exemples ici à Toronto. Par exemple, pour les plages de l'Ouest. Depuis quatre ans j'essaie de faire quelque chose pour solutionner ce problème et c'est impossible car il y a cinq paliers gouvernementaux. C'est là un bon exemple de pollution politique dont on pourrait se passer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur O'Donohue. L'échevin O'Donohue est un ingénieur en plus d'être membre du Conseil de ville, et il est évident qu'il se préoccupe de la pollution depuis longtemps.

M. Whelan: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je pense qu'il est bien que M. O'Donohue soit venu ici aujourd'hui parce qu'il nous rappelle ce qui devait exister il y a 100 ans quand la plupart des Canadiens avaient un accent.

Le coprésident (M. MacGuigan): L'échevin O'Donohue est né en Irlande. Je voudrais le remercier en votre nom à tous.

M. O'Donohue: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci d'être venu, c'était là un très bon mémoire.

Je pense que M. Brigham sera très bref et je vais l'inviter à nous présenter le dernier mémoire avant l'ajournement.

[Text]

Mr. Brigham is a former alderman, the President of the Federation of Ratepayers of East York, the Co-Chairman of the Metro Residential and Ratepayers Association, the Vice-President of the Social Planning Council for Metro.

Mr. R. Brigham (President of the Federation of Ratepayers of East York, Co-Chairman of the Metro Residential and Ratepayers Association, Vice-President of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto): Thank you very much, Mr. Chairman and members of the Committee. I will be very brief here because of the lateness in time.

I am a lawyer with a degree in political science and economics, and I have been very interested in the Constitution of Canada. I am not making a presentation reflecting in any way on the associations that I belong to, but I am doing it as an individual and a concerned individual about Canada and its Constitution.

By and large I would say that from a study of the Constitution and the distribution of the powers and the taxing authorities, that it is not necessary, in my opinion, to make major changes in the Constitution.

It seems to me that actually it is a balance of power and a distribution of the taxing resources that, to those people who are responsible, is the main concern. That is, the Constitution, the BNA Act, and the various conventions and procedures and so on of government, can be read in such way as to meet most of the major concerns in the distribution as set out in Sections 91, 92, 93, 94, 95 and other sections.

My main concern here is really the complicated structure of government. From an individual point of view—a citizen's point of view—it makes it almost impossible to interpret the Constitution and all the various forms of government, provincial committees, boards, municipal and so on. I have an example here, and I speak as somebody who is interested in the Social Planning Council and United Community Fund programs and private funding agencies in the Metropolitan area. I will give it rapidly to just give you some example of what the average citizen or an organization might have to do.

If I had an innovated idea to build a 25-bed residence for retarded adults on some vacant land that had been donated by a hospital, I would have to go to the innovation fund of the United Community Fund for cede money, get approval from the United Community Fund for campaign funds. The Social Planning Council would likely be asked to assess it and then the hospital authority would have to go to the federal government for approval—probably by three departments. The provincial government would have to clear it through its inter-departmental committee and then through at least three departments for capital and current grants. By then the work would just be starting.

This land would have to be rezoned. That is, an application to the local borough would have to go to the Planning Board Committee at Council at which time citizens' groups would become involved. Since they would not understand what retardation was—and neither does the federal government, by the way, because your Criminal Code, the young offenders act and many other legislative authorities are still based on chronological age instead of on the mental age of an individual, so that you

[Interpretation]

M. Brigham est un ancien échevin, le président de la Fédération des contribuables de East York, coprésident de l'Association des résidents et contribuables de Metro-Toronto, ainsi que vice-président du Conseil de planification sociale de Toronto Métropolitain.

M. Brigham (président de la Fédération des contribuables de East York, coprésident de l'Association des résidents et contribuables de Metro-Toronto, vice-président du Conseil de planification sociale de Toronto-Métropolitain): Monsieur le président et membres du comité, je serai très bref, en effet, étant donné que j'ai peu de temps.

Je suis avocat et j'ai un diplôme en sciences économiques et politiques et je me suis beaucoup intéressé à la Constitution du Canada. Je ne présente pas, ici, un mémoire, au nom des associations dont je suis membre: je le fais à titre d'individu et je m'intéresse justement à l'avenir du Canada et à sa Constitution.

D'une façon générale, d'après les études que j'ai faites, autant de la Constitution que de la répartition des pouvoirs ainsi que des autorités chargées de taxer, il n'est pas nécessaire, à mon avis, d'apporter des modifications importantes à la Constitution.

Il me semble que les responsables de la révision constitutionnelle s'attachent plus aux questions de l'équilibre des pouvoirs et d'une répartition des ressources fiscales. C'est-à-dire que, la Constitution, l'AANB et les diverses conventions et procédures peuvent être interprétées de telle sorte que l'on puisse régler la plupart des grands problèmes de répartition des pouvoirs, tel que ceci est précisé dans les articles 91 à 95 et d'autres de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

En fait, ce qui me préoccupe, c'est la structure compliquée du gouvernement. D'un point de vue individuel, du point de vue du simple citoyen, il est presque impossible d'interpréter la Constitution et toutes les diverses formes de gouvernements, comités provinciaux, conseils municipaux, etc. J'ai un exemple, ici, et je parle à titre de quelqu'un intéressé au Conseil de planification et aux programmes des Fonds de financement communautaires de la région métropolitaine. Je vous le donnerai rapidement pour illustrer ce que doit faire un citoyen moyen ou une organisation.

Si j'avais l'intention de construire une résidence de 25 lits pour des adultes retardés sur un terrain vide donné par un hôpital, je devrais obtenir l'approbation du Fonds communautaire pour avoir l'argent. Le Conseil de planification sociale voudrait sans doute évaluer le projet et les autorités hospitalières devraient s'adresser au fédéral pour l'approbation—probablement par trois ministères. Le gouvernement provincial devrait le faire approuver par son Comité interministériel; et ensuite cela passerait dans les mains de trois ministères pour l'obtention de subventions. Et à ce moment-là, le travail ne ferait que commencer.

Le terrain devrait avoir un nouveau zonage. C'est-à-dire qu'une demande du quartier devrait être présentée au Comité de planification du Conseil municipal et là interviendraient des groupes de citoyens. Et puis, comme ces personnes ne savent pas ce que c'est que l'arriération mentale, ils s'opposeraient au projet, et il y aurait des audiences. Et après avoir entendu plusieurs témoins, eh bien, finalement, le projet sera renvoyé au

[Texte]

do not really understand retardation at all—they would object. The citizens would object and hearings would be called. After extensive hearings and a very enlightened citizenry and Council, the project would go to the Ontario Municipal Board where one objector could again have a full hearing. It would probably be sent back to Council, or an appeal to the Cabinet, or on a point of law to the Court of Appeal and thus through to the Supreme Court of Canada. This is all to get a 25-bed residence for a retarded group of people in the City of Toronto.

• 1110

This illustrates what a voluntary agency might have to go through in order to get public and private moneys. On the other hand, though, the City of Toronto, say, Metropolitan Toronto in building Highway 401 in its original size knowing it was outmoded before it was commenced would have to go through the same routine of several governments, government agencies and so on, and then eventually started widening it before it was complete at a cost of probably 10 times the original cost.

Yet, on the other hand, in the City of Toronto, you could have a cabinet minister probably, during one election time for the sake of getting re-elected, could probably build a whole suite of low-density homes with multi social and economic problems in Regent Park, say—I am just using this as an example—probably contrary to all Social Planning Council principles applying to this type of density and for this purpose.

At the same time you could find the federal government, say, attempting to build an international airport, contrary to the citizen's wishes without any approach to the Planning Board or zoning principles in Metropolitan Toronto, and it would only be by a concerted effort on the part of the citizens to stop an international airport off, say, Kew Beach in the City of Toronto—once again, I am only using this as an example. A provincial cabinet minister could maybe build a whole city on the parkland on the island and yet the City of Toronto with a responsible government, would have to go through the routine even probably more so than what I outlined for a private or a United Community Fund program.

My main point here is, and I wanted to put this forward, that from a citizen's point of view, one who is involved in all the local affairs through the Social Planning Council in the United Community Fund, we have found—I want to file this with you, Mr. Chairman. These are some of the trends affecting the development of social services in Metropolitan Toronto, which just recently are off the press and have been reviewed by the paper—that most of the problems in Metropolitan Toronto come as a result of the lack of a tax base setting in the municipal authority that has to administer for most of the people Metropolitan Toronto, that is the planning, transportation, housing, immigration, education, health, the criminal law, the administration of the courts, urban renewal, housing, police and fire, and pollution ecology. All of these things come under Metropolitan government, and yet most of them actually have to be dependent on federal financing. Most of the policies such as immigration, housing, major transportation and so on are actually under the authority of the federal government and yet they only pass the policy on it, while the major problems

[Interprétation]

Conseil municipal d'Ontario où encore une fois un seul objecteur pourrait déclencher de nouvelles audiences. Ou le renverrait probablement au Conseil; ou en appel au Cabinet, Cour d'appels, ou sur un point légal à la Cour d'appels et aussi à la Cour suprême du Canada. Tout ceci pour avoir une résidence, une institution de 25 lits pour des arriérés dans la ville de Toronto.

Ceci montre les difficultés que doit traverser une agence bénévole, pour obtenir de l'argent du secteur privé et du secteur public. D'autre part, la ville de Toronto, j'entends le Toronto métropolitain, constatant, lors de la construction de l'autoroute 401, que sa grandeur serait insuffisante et qu'elle devrait, pour y remédier, passer à travers les mêmes difficultés, décida de l'élargir même avant son achèvement, et cela à un coût surpassant de dix fois le coût initial.

D'autre part, à titre d'exemple, à Toronto même, il pourrait y avoir un ministre du cabinet qui, pour être réélu, ferait bâtir un complexe d'habitations pour peu de locataires, à Regent Park, à l'encontre de tous les principes des conseils de planification sociale concernant une telle région.

Et d'autre part, le gouvernement fédéral pourrait chercher à construire un aéroport international, même si ceci est contraire à la volonté des citoyens, sans qu'il y ait eu consultation auprès des services de planification ou de zonage, et tout ceci aurait lieu, même s'il y avait effort de la part des citoyens pour faire arrêter le projet de construction à Kew Beach, dans la ville de Toronto; encore une fois, je ne fais que donner un exemple. Alors un ministre du Cabinet provincial pourrait proposer de construire une ville sur l'île, mais là encore, la ville de Toronto, même avec un gouvernement responsable, devrait passer par le même dédale de formalités qui est bien pire pour elle que pour un citoyen ou pour un programme à fonds communautaires.

Voici, maintenant, ma thèse principale. Je voudrais dire que c'est en tant que citoyen engagé dans les affaires locales de par mon travail au sein du conseil de planification sociale de la «United Community Fund» que je vous adresse cette demande, monsieur le président. La plupart des problèmes qui affectent le développement des services sociaux dans la région métropolitaine de Toronto résultent du fait qu'il n'y a pas d'imposition fiscale à la base fixée par l'autorité municipale chargée d'administrer l'ensemble de la région métropolitaine dans les domaines suivants: planification, transport, logement, immigration, éducation, santé, droit criminel, administration des tribunaux, rénovation urbaine, police, incendie, écologie; ces problèmes relèvent actuellement du gouvernement métropolitain, mais toutefois la plupart devraient être financés par le gouvernement fédéral. Certaines politiques comme l'immigration, le logement, les transports et ainsi de suite, relèvent du fédéral, pourtant tout ce que fait le fédéral c'est d'adopter des politiques, tandis que les problèmes majeurs de la ville devraient être réglés strictement par une taxe sur la propriété.

[Text]

of the city, of course, must be handled with a tax base falling strictly on residential property.

What I want to present here is the one thing where I said that major changes are not necessary. I am pleased to follow Alderman O'Donohue who is an alderman in Metropolitan Toronto, in the City of Toronto, and I think—and I advance this as a theory—since there is a great move towards urban population that the Constitution Committee should consider a city state status for, at least, very large metropolitan areas.

I think it is impractical to go along with those who hold that local governments should receive only such benefits as it can pay out of its resources, that is property taxes, and these problems that we find at a time when federal governments are applying fiscal or monetary policies, when they are affecting these major problems of housing, immigration, education, health and so on in metropolitan areas when they do not have the tax base and the United Community Fund usually falls short of their goals in a time when the stress is the greatest. If you were to set out some city state status whereby the funding would come direct from the federal government or a direct tax base that the city fathers who are elected on a democratic basis could collect in their own sphere, even if it were income tax which I think is probably the most equitable, they should have authority to tax within their own area and for a specific group of things for which they are charged.

The representation, as far as I am concerned, of the federal and provincial governments should be accountable in the same way as the aldermen or the mayor of a city. There should be area councils and these should be accountable. I think there is possibly, in some cases, that there should be a right of recall for not performing or attending, but certainly if you fall short in your constitutional study of providing city state status for large international metropolitan areas, then certainly you should establish a department of urban affairs and deal directly with the large city governments without the intervention of the provinces.

I will stop there, Mr. Chairman. I am sorry if I took even longer than I had anticipated, but I did want to make, at least, that presentation on the city state status.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson and gentlemen, considering the hour I think I will allow only one Committee member to ask a question. I notice there is one person at the microphone. After that we will adjourn so we can resume here at 7.30. Who would like to be the Committee questioner? Mr. Osler?

Mr. Osler: Mr. Chairman, I just have one basic question and there is nothing personal about this, I am using Toronto as an example because you brought it up as an example. If Toronto were allowed to be a city state and it got serious income taxing powers, et cetera, et cetera, et cetera, the result would probably be Holy good, it would probably drive everybody out of Toronto back to where they came from and disperse the country again, but if it did not, what would happen to the rest of Ontario, an awful lot of the rest of Canada? You can only tax so much and so many people. What I am trying to say is that an awful lot of the wealth generated in Toronto comes from people taking in each others' washing

[Interpretation]

Si bien, que je dis qu'il n'y a pas de changement majeur à apporter; je suis heureux d'être d'accord avec la pensée du magistrat O'Donohue de la métropole de Toronto. Je crois et j'avance ceci comme théorie, que puisqu'on s'oriente à vivre de plus en plus dans les villes, le comité de la Constitution devrait songer à donner un statut de ville au moins aux grandes régions métropolitaines.

Il est impensable d'appuyer ceux qui voudraient que les gouvernements locaux ne puissent opérer qu'avec les revenus des taxes sur les propriétés. Ces problèmes se retrouvent au moment où le gouvernement fédéral applique des politiques fiscales et monétaires, qui affectent justement le logement, l'éducation, la santé, l'immigration ou les autres domaines, dans les régions métropolitaines qui n'ont pas l'assiette fiscale nécessaire pour répondre à leurs besoins; c'est justement le cas pour la «United Community Fund» qui manque de fonds dans une période où la pression est la plus forte. Dans les cas de statut d'état-ville où les fonds viennent directement du gouvernement fédéral, ou d'une taxe directe que les administrateurs démocratiquement élus sont chargés de percevoir dans leur propre sphère de compétence, ou d'un impôt sur le revenu, ce qui serait peut-être la chose la plus équitable, ils devraient avoir le pouvoir de taxer dans leur propre sphère de compétence et pour certains nombres de questions qu'ils sont chargés de régler.

En ce qui me concerne, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient être responsables, dans la même mesure que les magistrats et le maire d'une ville. Il devrait aussi y avoir des conseils régionaux qui soient responsables. Je pense qu'il devrait être possible, dans certains cas, de rappeler ceux qui n'auraient pas accompli leur devoir. Mais si vous ne donnez pas ce statut d'état-ville pour les grandes régions métropolitaines internationales, vous devriez en tous cas établir un genre de ministère des Affaires municipales et traiter directement avec le gouvernement des villes sans l'intervention des provinces.

Je vais m'arrêter ici, monsieur le président, et je m'excuse si j'ai parlé plus longtemps que prévu, mais je voulais présenter ces idées au sujet du statut d'état-ville.

Le coprésident (M. MacGuigan): Madame Ferguson et messieurs, considérant l'heure qu'il est, un seul membre du Comité posera une question, ensuite l'interpellateur sur le parquet posera ses questions au microphone. Après quoi nous ajournerons la session pour pouvoir recommencer à 7.30. Qui voudrait poser la question en tant que membre du Comité? Monsieur Osler?

M. Osler: Monsieur le président, j'ai une seule question à poser et elle ne contient rien de personnel. J'utilise Toronto à titre d'exemple puisqu'on en a parlé avant. Si Toronto avait le droit de devenir un état-ville et qu'il avait d'importants pouvoirs d'imposition sur le revenu, et cetera, et cetera, et cetera, le résultat serait probablement très bon! Peut-être que tout le monde quitterait Toronto pour retourner d'où il vient, et cela permettrait de mieux répartir la population. Mais si cela ne se produisait pas, qu'est-ce qui arriverait du reste de l'Ontario, par exemple, et même du reste du Canada? On peut taxer tellement de gens et jusqu'à un certain point. Et je me demande dans quelle mesure la richesse qui est créée

[Texte]

because they happen to be here. However, they are engaged also in all sorts of cross-country federal-wide enterprises. If Toronto were allowed to have the cream of all that, just to look after its own sewage and light problems, we would have a hell of a problem, we would have a worse problem with the country than we have now. It might be better for Toronto until the people walked out, but in the meantime we would have a real crisis in the rest of the country. Would it not ultimately self-defeat your aim?

Mr. Brigham: It seems to me really that you are taking a rather small view of the responsibilities of a metropolitan government of the size of Toronto. For instance, you in the federal government can build international airports and under the present regulations the Metropolitan Toronto authorities have to build the roads to get there and right now, it takes longer to get to and from the airport than to fly from here to London.

Mr. Osler: If you put in your tax system, we would not have to come here at all because everybody would leave.

Mr. Brigham: What we are looking for is a distribution of the powers and, therefore, I am saying that if you were to give some of the rights to the metropolitan government, not only to Toronto because I would say there will soon be probably 80 per cent in urban population, to tax for their responsibilities and decrease the right of the federal government to tax in the same way, in my opinion there would be less taxing on the individual, and I am speaking as an individual.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The first gentleman at the microphone.

Mr. Heinz Koern: Mr. Chairman, I go along fairly well with the speaker. The only time I could not see his point was where he mentioned the tax base. He outlined the problems very well as to the financing, and I think our taxing is all wrong, as it is done now. The previous speaker wanted to tax an individual coming into the urban areas, but they will leave. However, right now I would present a case which would involve looking into taxing the land because the airport just mentioned will be a terrific public expenditure, the land on which this airport is going to be located and the roads leading to the airport have to be built all are sitting on land and for any government either provincial or federal to acquire these lands, they will have to pay double or triple the price they are now worth. Therefore, I would say we should look into that because when they spend public money, they also should get the returns for these public moneys expended, they should not fall on the homeowner. We have enough waste land in downtown Toronto where they have all the public services, which is not being properly utilized. Why? Because of our archaic taxing laws, the penalized development. We find so many buildings being torn down in Toronto because the present owner is not prepared to bring them into a condition fit for human habitation, so he tears it down, and it is a fact that he also has to pay less taxes. In the meantime, you cannot buy this very same land unless you have a for-

[Interprétation]

à Toronto provient des gens qui se protègent les uns les autres puisqu'il arrive qu'ils se trouvent là. Toutefois, Toronto fournit des entreprises à l'ampleur du Canada. Finalement, si on lui permettait d'avoir la crème de tout ceci, seulement pour que Toronto puisse pouvoir régler ses propres problèmes d'électricité et d'égouts, je pense que ce serait alors beaucoup plus grave, et qu'il y aurait une crise considérable dans tout le Canada. Ce sera bon pour Toronto jusqu'à ce que les gens la quittent et avant que cela n'arrive la crise serait aiguë dans tout le pays. Est-ce que finalement votre solution ne se détruirait pas par elle-même?

M. Brigham: Peut-être que vous considérez d'une façon un peu étroite les responsabilités du gouvernement municipal de la proportion de celui de Toronto. Vous, par exemple, au gouvernement fédéral, vous pouvez construire un aéroport international mais d'après le règlement actuel, ce sont les autorités de Toronto qui doivent construire les voies d'accès à cet aéroport et dès maintenant, et c'est plus long d'aller à l'aéroport que de voler jusqu'à London, Ontario, par exemple.

M. Osler: Si vous établissiez votre système de taxation, nous n'aurions pas à nous rendre à Toronto car tous les gens en seraient partis.

M. Brigham: Ce que nous voulons, c'est une répartition des pouvoirs, et je dis que si vous donniez des droits aux gouvernements métropolitains et pas seulement à Toronto, car je pense que 80 pour 100 de la population canadienne sera bientôt dans les villes, si, dis-je, on leur donnait le droit d'imposer pour pouvoir faire face à leurs responsabilités, et qu'on diminuait ainsi les pouvoirs d'imposition du fédéral, alors l'ensemble des citoyens, à mon avis, paierait moins d'impôts.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur, au microphone.

M. Heinz Koern: Monsieur le président, je suis largement d'accord avec l'orateur. La seule objection, c'est lorsqu'il parle de l'assiette fiscale. Il a très bien situé le problème quant au financement, et je pense que notre moyen de financement est défectueux dans son état actuel. L'orateur précédent a dit qu'il faudrait imposer les nouveaux citoyens, mais ils quitteront. Je voudrais proposer une solution: on devrait songer à taxer le terrain, car cet aéroport coûtera très cher au public. Le terrain, où sera situé le futur aéroport et les voies d'accès qui y conduiront, devra être acquis par un gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, qui devra payer deux ou trois fois son prix actuel. Alors je pense qu'il faudrait songer à récupérer d'une certaine façon, les deniers publics dépensés et cela sans faire payer la note aux propriétaires. Il y a assez de terrains gaspillés dans le centre de Toronto, où sont situés les services sociaux. Et pourquoi? Parce que nous avons un système archaïque d'imposition; nous pénalisons le développement. Il y a tellement de vieux immeubles démolis à Toronto, parce que le propriétaire préfère le laisser démolir afin de payer moins d'impôt justement. Pendant ce temps, le terrain ne peut être acheté à moins d'avoir une fortune. Par conséquent je propose qu'au lieu de taxer le revenu ou les propriétés immobilières, il faudrait songer à taxer les terrains, car ceci stimulera le développement tandis que les autres taxes pourraient le faire cesser.

[Text]

tune. I propose that instead of property taxes, we look on land taxes instead. Instead of looking at income taxes, I think we should look into land taxes because land taxes will stimulate development whereas any other taxes stop it.

A very good example was the Eaton Centre which two, three years ago, was a \$12 billion deal. It finally fell through because it was not economically feasible, but for Eatons to keep the land idle, it is feasible? Why do you not tax it?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next speaker.

Mr. Steve C. Haydu: Thank you Mr. Chairman. Ladies and gentlemen, I am not from Toronto, I am from the Welland area. I would just like to speak on the tax. I am going to take a portion from my brief with regard to that which I would like to see entered into the Constitution, the proposition that no person need pay more than 30 per cent of his income in taxes. This is a blank statement that I would like to have, that the total taxes, municipal, provincial and federal are not to exceed this amount; that the various amounts paid to the various levels of government are to be based on 50 per cent for the federal, 25 per cent for the provincial and 25 per cent for the municipal; that the grants from one level of government to another be reduced to a minimum and only grants, equalization grants, to be used as deemed necessary by the governing bodies, and that the taxes on a municipal level must be based on ability to pay.

Now, by taxes I mean any tax whatsoever that a person may have to pay whether it be a gasoline tax or a sales tax or income tax. His maximum tax should not exceed 30 per cent of his income and this should be part of the Constitution of Canada. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Next?

Mr. Lawrence Fenwick: I am Lawrence Fenwick from the Toronto area. I have a brief statement, a very brief statement, and I think probably it has been summed up to a certain extent by other speakers. However, I would like to see all provincial power as enumerated by Section 92 of the British North America Act with regard to prisons, hospitals, asylums, property, civil rights and education as well as 50 per cent of direct taxation transferred to municipal authorities because I think these areas are more adequately dealt with at the municipal level in terms of the way people feel in the city.

I think there is fundamental dissatisfaction among the people in the urban areas with the small amount of attention paid to the residents of our larger cities.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. I would like to thank Senator Fergusson and gentlemen, and Mr. Royden Brigham for his presentation. This meeting is adjourned to the call of the Chair, which is 7.30 p.m.

EVENING SITTING

• 1949

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will come to order. Because of shortage of time, I propose

[Interpretation]

Vous avez le Centre Eaton qui devait coûter 12 milliards, le projet est tombé à l'eau parce qu'il n'était pas économiquement rentable, mais Eaton a gardé les terres sans s'en servir, alors pourquoi ne les imposez-vous pas?

Le coprésident (M. MacGuigan): L'orateur suivant.

M. Steve C. Haydu: Merci, monsieur le président. Mesdames, messieurs, je ne suis pas de Toronto, je viens de la région de Welland. Je voudrais parler de taxes. Je voudrais prendre un extrait de mon mémoire pour exposer quelque chose que je voudrais voir inscrit dans la Constitution: je proposerais que personne ne paie plus de 30 p. 100 de ses revenus en impôts. C'est une proposition que je vous fais, à savoir que leur total des impôts fédéral, provincial et municipal ne devrait pas dépasser cette proportion, que les sommes payées aux différents gouvernements devraient aller dans une proportion de 50 p. 100 au fédéral, de 25 p. 100 à la province et de 25 p. 100 à la municipalité, que les subventions d'un niveau de gouvernement à un autre soient réduites au minimum, qu'il y ait seulement des paiements de péréquation utilisés comme cela sera jugé nécessaire par ces organismes et que les taxes au niveau municipal devraient se fonder sur l'habilité à payer.

Par taxe, j'entends toute taxe, de quelque nature qu'elle soit, que quelqu'un doit payer, que ce soit une taxe sur l'essence, sur la vente, sur le revenu, etc. —Comme j'ai dit, le maximum ne devrait pas dépasser 30 p. 100 de son revenu, et cela devrait être inscrit dans notre Constitution.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Suivant?

M. Lawrence Fenwick: Je suis Lawrence Fenwick de la région de Toronto. J'ai une brève déclaration à faire. Elle a probablement été résumée par ce que d'autres ont dit, et je voudrais que les pouvoirs provinciaux mentionnés à la section 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à savoir les prisons, les hôpitaux, les hospices, les propriétés, les droits civils et l'éducation ainsi que 50 p. 100 des taxes directes, soient transférées à l'autorité municipale, car je pense que ces questions concernent davantage le niveau municipal, étant donné qu'elles ont trait au comportement des gens en milieu urbain.

Je pense qu'il y a une insatisfaction réelle de ces gens à cause du peu d'attention qu'on porte aux résidents de nos grandes villes.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie. Je voudrais remercier madame Fergusson et ces messieurs et M. Royden Brigham pour son exposé. La séance est levée jusqu'à sept heures et demie.

SÉANCE DU JOUR

Le coprésident (M. MacGuigan): Parce que le temps nous manque nous allons commencer la séance immédiate.

[Texte]

to start the meeting now, ladies and gentlemen, even though several of the Committee members have not yet arrived. We sat rather late this afternoon, in fact until 6.30 p.m. and the members are still just recovering. Before we begin this evening's proceedings I would like to thank the Confederation Life Association for having put up this very fine display of paintings. I suppose it is quite appropriate that a committee which is concerned with the Constitution and, with questions of Confederation, should be meeting in the Confederation Suite. Certainly it is also very appropriate that we should have this very large painting behind us by Rex Woods of The Fathers of Confederation and that we should be surrounded by the other paintings which have been put in this room through the courtesy of Confederation Life, and we are grateful for this enhancement of our surroundings.

Our first witness this evening will be Mr. James Renwick, NDP, Chairman of the NDP Caucus in Ontario, and House Leader, accompanied by Mr. Stephen Lewis, Ontario Leader of the NDP Party. I understand that is to be an official brief on behalf of the Ontario Caucus of the New Democratic Party. It now gives me pleasure to call on Mr. Renwick to present the brief. Mr. Renwick.

Mr. James Renwick (NDP, Chairman of the NDP Caucus in Ontario, and House Leader): Mr. Chairman, we welcome the opportunity to present two problems which are of concern to us in a constitutional sense. That is not in any way to say that there are not many other problems which we could deal with from a constitutional point of view. I would not want the Committee to think for one moment that because we have directed our attention to two particular aspects of the constitutional problems that there are not many other areas which are of concern to us. We did think, however, that it was wise to focus our attention specifically on two areas, both for the purposes of emphasis and because we know that the Committee will hear briefs on many other matters. The matters which are of basic concern to us fall at the present time into two particular fields, and we have provided the Committee with briefs on those two aspects. One relates to the question of civil liberties, the Bill of Rights, and the police power under the Constitution. The other one relates, and is an entirely distinct topic, to the consequences which we believe have followed from the amendment in 1940 to Section 91 of the British North America Act by the addition to that Section of the item 2A—Unemployment Insurance. I propose, first of all, to deal with the question of civil liberties, the Bill of Rights and the police power.

Before doing so, I would like to say, Mr. Chairman, that with the Leader of the New Democratic Party in Ontario, Stephen Lewis and myself, are present tonight, joining with us, Mr. Patrick Lawlor, the member for Lakeshore in the Ontario Legislature, and a fellow lawyer and colleague in the New Democratic Party of ours, Mr. Bernard Eastman, who with the permission of the Committee, may join in any comment which is made as a result of this submission which we are making tonight.

I will proceed with the first part of our submission. It raises the fundamental question: is it really true that a democratic society can only respond to a threat by removing the protections of citizens which have been evolved

[Interprétation]

tement, mesdames et messieurs, même si plusieurs des membres ne sont pas encore de retour. Nous avons séjourné jusqu'à six heures et demie et les membres sont encore à récupérer. Je voudrais ici remercier la *Confederation Life Association* qui a préparé pour nous une exposition de peintures. Je crois que c'est tout à fait approprié pour le Comité de la Confédération qui siège dans la suite de la Confédération. Il est aussi très approprié que nous ayons derrière nous cette peinture de Rex Wood des Pères de la Confédération et que nous soyons entourés de peintures qui ont été mises à notre disposition grâce à la générosité de la *Confederation Life*, que nous remercions de cette délicatesse.

Notre premier témoin ce soir sera M. James Renwick, NDP, président du caucus en Ontario et leader à la Chambre, accompagné de M. Stephen Lewis, qui est le leader du Nouveau Parti démocratique en Ontario. Je crois qu'il s'agit d'un mémoire officiel du caucus du Nouveau Parti démocratique. Il me fait plaisir de vous présenter M. Renwick qui nous lira ce mémoire. Monsieur Renwick.

M. J. Renwick (NDP, président du caucus du Nouveau Parti démocratique en Ontario et leader à la Chambre): Monsieur le président, nous accueillons avec plaisir cette occasion de présenter ici deux problèmes qui nous préoccupent du point de vue constitutionnel. Ce n'est pas dire qu'il n'y a pas d'autres problèmes que nous ne pourrions pas étudier du point de vue constitutionnel. Je ne voudrais pas que le Comité croie un seul instant que parce que nous nous intéressons à deux aspects particuliers du problème constitutionnel, nous ne nous intéressons pas aux autres aspects. Je pense qu'il importe de centrer notre attention sur deux domaines sur lesquels nous voulons insister et aussi parce que nous savons que le comité entendra des mémoires sur beaucoup d'autres sujets. Ces questions qui nous préoccupent le plus, à l'heure actuelle, se divisent en deux catégories, et nous avons donc fourni au comité un mémoire sur ces deux aspects. L'un traite de la question des libertés civiles, de la Déclaration des droits de l'homme, ainsi que des pouvoirs policiers aux termes de la Constitution. L'autre se rapporte, et c'est un sujet tout à fait différent aux conséquences qui, à notre avis, font suite aux amendements de 1940 à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par l'addition à cet article au paragraphe 2(a), l'assurance-chômage. Donc, je propose que nous traitions d'abord de la question des libertés civiles, de la Déclaration des droits de l'homme et du pouvoir policier.

Mais avant de le faire, je tiens à dire, monsieur le président, qu'avec le leader du Nouveau Parti démocratique, Stephen Lewis, et moi-même, nous avons M. Patrick Lawlor, député de Lakeshore à l'Assemblée législative d'Ontario, ainsi qu'un collègue, avocat également du Nouveau Parti démocratique, M. Bernard Eastman, qui, avec l'assentiment du Comité, pourra apporter ses commentaires par suite du mémoire que nous présentons, ce soir.

Je passerai maintenant à la première partie de notre exposé. Elle soulève une question fondamentale. Est-il vrai qu'une société démocratique ne peut faire face à une menace qu'en supprimant la protection des citoyens, pro-

[Text]

over the years and which form such a basic part of that whole area referred to as civil liberties? It is to that particular aspect of the problem we want to direct the attention of your Committee because we think it is important that we have in the country a proper debate about the constitutional implications of the powers which were exercised by the federal government under The War Measures Act and which continue to be exercised under the Public Order Act which has just received Royal Assent.

Let us deal with The War Measures Act and what happened under it. I do so because that is a continuing statute which will remain on the books of the legislation of the Parliament of Canada after the Public Order Act disappears as its provisions provide ultimately that it will disappear.

Mr. Osler: Mr. Chairman, as a matter of privilege, before this goes any further, I would ask the witness to define what he means by a proper debate?

Some hon. Member: Hear, hear.

Mr. Osler: It seems to me we spent five or six weeks on debate, 265 duly elected Members of Parliament, it may have not been proper; if it was not proper, I suggest that all members of all parties wasted a hell of a lot of time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I hope that we can avoid political debate here this evening on the propriety or otherwise of The War Measures Act since this is not in itself a constitutional question. I would simply ask the witness if it is possible for him to summarize his paper to some extent, because it is a rather lengthy one.

Mr. Osler: Could he either define the words "proper debate" or withdraw them from his paper, please?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): This is a question which the witness may answer if he wishes but I do not think we can require him to define terms if he does not consider it necessary to his presentation, but I would appeal to members of all parties not to run this into a political forum for a different kind of political debate.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I am sorry, but on this question of privilege, I do not really feel that the word "proper" can be in there. I can accept or listen to this question because I feel that there was a proper debate—there may or may not be merits to that debate. I am quite open to discussion about merit, but it was a proper debate.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I make a point here?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I think the words "proper debate" qualifies "in the country". No one suggested that there was not a proper debate in the House. Improper or proper or whatever it was, there certainly was a debate. I think what this statement says is that a highly important constitutional issue should be debated in the country as well,

[Interpretation]

tection qui a été élaborée au cours des années et qui constitue une partie fondamentale de ce que l'on appelle libertés civiles? C'est cet aspect particulier du problème que nous voulons signaler à l'attention de votre Comité, parce que nous croyons qu'il est important qu'au Canada, nous entamions un débat approprié sur les conséquences constitutionnelles des pouvoirs qui ont été exercés par le gouvernement fédéral aux termes de la Loi des mesures de guerre et qui continuent d'être exercés aux termes de la Loi sur l'ordre public, qui vient de recevoir la sanction royale.

Traisons d'abord de la Loi des mesures de guerre et sur ce qui s'est passé durant la période où elle fut en vigueur. Je le fais, car il s'agit d'un statut permanent qui restera dans nos lois, dans les lois canadiennes, après la révocation de la Loi de l'ordre public, comme il en est question, dans le texte.

Mr. Osler: Monsieur le président, pourrais-je demander au témoin de définir ce qu'il veut dire par débat approprié?

Des voix: Bravo, bravo.

Mr. Osler: Il me semble que nous avons consacré cinq ou six semaines à un débat, 265 députés l'ont fait; si ce débat n'était pas approprié, je pense que tous les députés là-bas ont perdu beaucoup de temps.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, j'espère que l'on pourra éviter ici un débat politique sur le caractère approprié ou non de la Loi des mesures de guerre puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure constitutionnelle. Je demanderais peut-être au témoin de résumer dans une certaine mesure le document, qui est assez long.

Mr. Osler: Pourrait-il définir le terme «débat approprié» ou le retirer, s'il vous plaît?

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est là une question à laquelle le témoin peut répondre s'il le désire mais je ne crois pas qu'on puisse lui demander de définir le terme s'il ne considère pas la chose nécessaire, mais j'inviterais les membres de tous les partis à ne pas transformer ceci en un forum politique.

Mr. Osler: Monsieur le président, je m'excuse, mais sur cette question de privilège, je ne pense pas que le mot «approprié» doive être inscrit dans le texte. Je serais disposé à entendre cette question puisqu'il me semble qu'il y a eu débat approprié. Ce débat peut avoir ou non ses mérites. Je suis prêt à en discuter les mérites, mais ce fut un débat approprié.

Mr. Brewin: Monsieur le président, puis-je apporter une précision?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, monsieur Brewin.

Mr. Brewin: Je crois que le mot «débat approprié» a droit de cité au Canada. Personne n'a laissé entendre qu'il n'y a pas eu un débat approprié à la Chambre des communes. Inapproprié ou approprié, ce débat a certainement eu lieu. Je crois que le document déclare que les affaires constitutionnelles devraient être débattues à l'é-

[Texte]

and in a Constitutional Committee. I suggest the point is without substance.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I would agree that there is a place for a debate but I want the word "proper" removed; I object to it, that is all.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, Mr. Osler, I do not interpret this phrase to mean that there was an improper debate anywhere else. I agree with you that would be an unfortunate position for anyone to take before this Committee, but I do not think that is the position which is being taken, and I propose to let Mr. Renwick continue.

Mr. Renwick: Thank you, Mr. Chairman, there is certainly no such inference that I felt could be drawn from my remarks.

Mr. Osler: Now that I have got that, Mr. Chairman, I am quite happy to go on.

Mr. Renwick: Let us deal with The War Measures Act and what happened under it. First of all, let us be perfectly clear. The War Measures Act sat on the statute books of Canada for many years from the time of its original enactment in 1914. I think it is also true that there was not a member of the legislative assemblies in Canada, nor indeed of the House of Commons, who anticipated that that Act would have been invoked in this particular situation. To that extent, all of us were caught off guard by the action of the federal government. Therefore, we look at that Act.

The Act itself, or course, does a certain number of things. One of them is that it states that the proclamation itself—and I use the exact words—"the issue of the proclamation by Her Majesty or under the authority of the Governor General in Council shall be conclusive evidence that war, invasion or insurrection, real or apprehended, exists." Therefore, the first question to be raised about any reconsideration of the provisions of the Act is whether or not that is the kind of provision which should be in such an Act, because it would appear to us that that is the provision under which the executive branch of the government stated that it did not have to provide any evidence upon which it came to the conclusion that there was an apprehended insurrection.

I think it is fair to say that was the position of the Government of Canada. It is true that there were what appeared to be wildly exaggerated statements by the Hon. Jean Marchand about the extent of the alleged insurrection in Quebec or the extent of the penetration into Quebec's society of the FLQ. It is also true, on the other hand, that the Hon. John Turner, the Minister of Justice, stated that in all likelihood we will never, as citizens of the country, know the extent of the information that was available to the federal government and on which they based their decision. We say that one of the essential ingredients of any reconsideration of the constitutional problems involved in this question leads us to the conclusion that there should not be in any future statute the kind of statement which would preclude the need for the executive branch of the government to come before the House of Commons, the elected representatives of the people of Canada, and give an adequate explanation of

[Interprétation]

chelon national et en Comité constitutionnel. Je crois que ce point est sans importance.

M. Osler: Monsieur le président, je pense en effet que ce n'est pas l'endroit pour un débat, mais il faudrait peut-être supprimer le mot «approprié». Je m'y objecte, voilà tout.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, je ne pense pas que ceci veuille dire qu'il y a eu un débat inapproprié ailleurs. Je suis d'accord avec vous pour penser que ce serait la mauvaise position à prendre devant ce Comité, mais je ne crois pas que ce soit maintenant le cas et j'invite M. Renwick à continuer.

M. Renwick: Merci, monsieur le président, je ne croyais pas que mes remarques amèneraient cette allusion.

M. Osler: Maintenant, monsieur le président, je suis prêt à ce que l'on continue.

M. Renwick: Parlons de la Loi des mesures de guerre et ce qui s'est produit durant la période où elle a été en vigueur. Premièrement, soyons bien clair. La Loi des mesures de guerre fait partie des lois du Canada depuis très longtemps, c'est-à-dire depuis 1914. Je pense qu'il est vrai de dire qu'aucun membre des Assemblées législatives du Canada ou de la Chambre des communes ne pensait que cette loi serait invoquée en cette situation particulière. Et dans cette mesure, nous avons été pris par surprise par le gouvernement fédéral. Nous avons donc étudié cette loi.

Évidemment, la loi permet de faire un certain nombre de choses. L'une d'entre elles, est qu'elle déclare que la Proclamation—et j'utilise les mots du texte—l'émission de la proclamation par sa Majesté ou par les pouvoirs du gouverneur en conseil, sera une preuve que la guerre, l'invasion ou l'insurrection réelle ou appréhendée existe. Donc, la première question qui se pose lorsque l'on reconsidère les dispositions de cette loi est de savoir si oui ou non, cette disposition doit figurer dans la loi, car il nous semble que telle est la disposition aux termes de laquelle l'Exécutif a déclaré qu'il n'avait pas à fournir de preuves, lorsqu'il a conclu qu'il y avait une insurrection appréhendée.

Je pense qu'il est juste de dire que telle était la position adoptée par le gouvernement du Canada. Il est vrai qu'il y a eu ce qui semble être des déclarations exagérées de M. Jean Marchand, quant à l'étendue de l'insurrection présumée au Québec ou la mesure dans laquelle la société québécoise était pénétrée par le FLQ. D'autre part, il est vrai que l'honorable John Turner, ministre de la Justice, a déclaré que vraisemblablement, en tant que citoyens du Canada, nous ne connaissons jamais dans quelle mesure le gouvernement fédéral possédait des renseignements sur lesquels il a fondé sa décision. On sait que les éléments essentiels de toute reconsidération des problèmes constitutionnels soulevés par cette question nous amènent à conclure qu'il n'y aura pas dans les autres statuts le type d'énoncé qui interdirait à l'Exécutif de se présenter devant la Chambre des communes, les députés, élus du peuple, afin de donner une explication adéquate des renseignements sur la base desquels on a invoqué une telle mesure.

[Text]

the information on the basis of which it invoked such a drastic measure.

We make the second point it would appear to us that can be done in such a way if, in fact, the Government of Canada believes it to be a national security interest that requires protection, then it would be quite possible on the proper occasion and in the proper circumstances for the House of Commons at Ottawa and the Senate of Canada to sit *in camera* to hear the basis upon which the government took the action which it did take.

We think that is an essential factor that will have to come into play if we are going to revise this kind of legislation. I do not think it is adequate in a situation such as this, that the Prime Minister of Ontario could only express his confidence in the federal government, not on the basis of consultation or knowledge conveyed to him, but solely on the basis that he was informed of the action taken. Therefore, we think that any new statute must, of necessity, contain some answer to that question about whether, and to what extent, the executive government of Canada would be required to give information, setting out the basis on which it decided that there was such an apprehended insurrection.

We are inclined to take the view that because they considered the Act inappropriate, it may well be that the exercise was an improper exercise of that power. However, we will never know because of the provision which states that the mere proclamation is conclusive evidence that the apprehended insurrection existed.

Let us go on to another problem created by The War Measures Act. We speak now about the regulation issued by the Governor in Council on the basis of the proclamation, because what, in fact, was done was simply to exercise the criminal law power of the federal government, and that is all that was done. It was done under The War Measures Act, but there is no question whatsoever that the regulation, if one reads it, was simply, in substance, a criminal law enactment. Because of that, we came reluctantly to the conclusion that regulation was legal and constitutional under the present state of our constitutional law in Canada. It is certainly not—and again we came reluctantly to this conclusion—an encroachment upon any of the powers conferred upon the Legislature of the Province of Ontario under The British North America Act.

We checked the Sections of The British North America Act, particularly Sections 92 and 91, and went over each of the individual items from 1 to 16 that are set out in Section 92 as being exclusively matters within the legislative jurisdiction of the Legislative Assembly of Ontario. It is our view that the action of the federal government does not constitute an encroachment upon any of those powers, therefore, is not unconstitutional in that sense.

If one then turns to the granting power to the federal government in Section 91 of The British North America Act one has, of course, the omnibus clause as follows:

It shall be lawful for the Queen, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, to make laws for the peace, order and good government of Canada in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces.

[Interpretation]

Donc, nous avons prétendu aussi qu'il nous semble que ceci pourrait se faire de telle sorte que si, en fait, le gouvernement du Canada croit qu'il est de l'intérêt national d'obtenir des mesures de protection, il pourrait le faire dans les occasions appropriées et dans les circonstances appropriées et la Chambre des communes et le Sénat pourraient siéger à huis clos pour connaître les raisons de la décision du gouvernement.

Nous pensons que c'est un facteur indispensable qui devra jouer si nous devons réviser cette législation. Je ne pense pas qu'il convienne dans une situation comme celle-ci que le premier ministre d'Ontario ne puisse qu'exprimer sa confiance au gouvernement fédéral, non pas en se fondant sur la consultation, la connaissance des choses qu'on lui communique, mais simplement sur la foi de renseignements donnés. Donc, nous pensons qu'un nouveau statut devrait répondre à la question de savoir dans quelle mesure l'exécutif serait obligé de fournir des renseignements pour agir face à une insurrection appréhendée.

Nous sommes enclins à croire qu'ayant considéré que la Loi est inappropriée, il se pourrait qu'on ait mal employé ces pouvoirs. Mais nous ne le saurons jamais, à cause de la disposition qui dit que la proclamation de la Loi est une preuve qu'il existait une insurrection appréhendée.

Tournons-nous maintenant vers un autre problème créé par la Loi des mesures de guerre. Nous parlons du règlement qui a été émis par le gouverneur en Conseil sur la base de cette proclamation, car ce qui en fait a été fait était tout simplement l'exercice des pouvoirs criminels du gouvernement fédéral. Cela a été fait aux termes de la Loi des mesures de guerre, mais il n'y a pas de doute que les règlements, si on les lit, étaient tout simplement une proclamation du droit criminel. Et à cause de ceci, nous en sommes venus à regret à la conclusion que ce règlement était légal et constitutionnel aux termes de notre Constitution canadienne. Ce n'est certainement pas, et nous en sommes arrivés à cette conclusion à regret, un empiètement sur les pouvoirs conférés à l'Assemblée législative de l'Ontario aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Nous avons vérifié les articles 92 et 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et nous avons étudié chacun des paragraphes de 1 à 16 dans l'article 92, comme étant des questions qui relèvent exclusivement de l'Assemblée législative de l'Ontario. Et nous pensons que l'action du gouvernement fédéral ne constitue pas un empiètement sur ses pouvoirs, que ce n'est donc pas inconstitutionnel en ce sens-là.

Si l'on se tourne alors vers le pouvoir du gouvernement fédéral, dans l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on a cette disposition omnibus que je cite:

Il sera légal pour la Reine avec le consentement et l'avis du Sénat et de la Chambre des communes de faire des lois pour la paix, l'ordre et le gouvernement du Canada en ce qui concerne toutes ces questions qui n'entrent pas dans les catégories que la Loi assignait exclusivement aux Assemblées provinciales.

Ensuite il y a certaines questions qui relèvent exclusivement du gouvernement du Canada jusqu'au paragraphe 29, ainsi qu'un autre article.

[Texte]

It then goes on to itemize certain matters which are within the exclusive legislative jurisdiction of the Parliament of Canada, a number going up to 29, and another section.

We think it is a fundamental rule of constitutional interpretation that what you look at, first of all, to decide the question of whether or not it has been an exercise of constitutional legislative power to decide, is whether or not the matter falls within Section 92. If you decide that it falls within Section 92, then it falls within the purview of the legislative power of the assembly in Ontario, and if you find that it does not fall within Section 92, it falls within the purview of the legislative competence of the Parliament of Canada.

In this particular instance, we do not think there is any question that the regulation made under The War Measures Act is a matter within the legislative competence of the Parliament of Canada. But that raises in itself fundamental questions because the regulation does three things. It declared certain organizations—one of them it names, and also the successor to that, if there is a successor at some time when the regulation was in force, and then an omnibus un-named group of organizations, if they happen to exist in Canada—as unlawful organizations.

● 2005

The second thing it did was to create certain offences related to membership in, or support of, or aiding and abetting that unlawful organization and provided the penalties under the War Measures Act within the limitations of the penalties prescribed in that Act for the commission of those offences.

Then the third thing it did was to alter the procedural protections of accused persons—and it altered them in very substantial ways. It allowed arrest without warrant; it allowed entry without warrant; it prescribed that only the Attorney General of the particular province could admit a person to bail; it permitted a person to be held for seven days and then, if the procedures were followed, for a further 21 days without being advised of the charge under which he was held, and then provided that he could be held for 90 days before he was brought before a judge for trial.

Those are matters which strike at the root of the democratic system of government. We go back to the point we made earlier of the concern which we have: Is this the only kind of response that a democratic society can make in the face of what has been called an apprehended insurrection? Is it necessary that it be done in this way?

Let us not make any mistake about it. In the absence of this regulation it would be our view that any group of people who have a common intent to overthrow the Government of Canada, or the government of any of the provinces of Canada, or indeed of any of the government institutions within Canada, by violence or through the commission of crimes, is guilty of an offence under the Criminal Code, for both forming the common intent and because the specific objective is prohibited by the Criminal Code.

Second, let us be perfectly clear that under one of the exclusive jurisdictional heads of the Government of Canada, the responsibility of the Government of Canada

[Interprétation]

Nous pensons que la règle fondamentale, en matière d'interprétation constitutionnelle, est qu'il s'agit de savoir, s'il s'agit d'un pouvoir constitutionnel, c'est donc de se demander si la question relève de l'article 92. Si elle relève de l'article 92, alors elle tombe sous la juridiction du pouvoir législatif de l'Assemblée de l'Ontario, et si elle ne relève pas de l'article 92, elle tombe sous la juridiction du pouvoir législatif du Parlement canadien.

Dans ce cas-là, nous ne pensons pas qu'il y ait de doute que les règlements aux termes de la Loi des mesures de guerre est une question qui relève de la compétence législative du Parlement du Canada. Mais cela soulève des questions fondamentales car voici ce que dit le règlement. Il déclare certaines organisations, l'une d'entre elles qu'il nomme et le successeur, s'il y en a, pendant que le règlement sera en vigueur, et d'autres organisations qu'il ne nomme pas, qui, si elles existent au Canada, sont déclarées illégales.

Deuxièmement, c'est de créer des délits qui se rattachent au fait d'être membre ou un appui, ou une aide à cette organisation illégale et de prévoir les pénalités ou les amendes aux termes de cette Loi des mesures de guerre dans les limites des pénalités prévues dans cette Loi pour ces délits.

Troisièmement, c'est de modifier les protections des personnes accusées et on l'a fait de façon substantielle. Et on permet l'arrestation sans mandat, l'entrée sans mandat et il est prescrit que seul le procureur général d'une province peut permettre le cautionnement. On permet de garder pendant sept jours cette personne. Si les procédures sont suivies, on garde cette personne pendant 21 jours encore sans l'avertir du chef de sa détention, et ensuite pendant 90 jours avant que cette personne subisse son procès devant un juge.

Cela va à la base du régime démocratique. Est-ce le seul type de réponse qu'une société démocratique peut faire, face à ce qu'on a appelé une insurrection appréhendée. Était-il nécessaire d'agir ainsi?

Ne nous trompons pas là-dessus. En l'absence de ce règlement, à mon avis, tout groupe qui a l'intention de renverser le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'une des provinces du Canada, ou en fait les institutions canadiennes, par la violence ou en commettant des crimes, est coupable d'un délit aux termes du Code criminel pour avoir formé cette intention et parce que ces objectifs sont interdits par le Code criminel.

Deuxièmement, qu'il soit bien clair qu'aux termes des pouvoirs de juridiction du gouvernement du Canada, la responsabilité du gouvernement du Canada est pour la défense et le militaire doit donc venir à la défense du pouvoir civil, si on adopte certaines procédures. Donc, il est tout à fait possible que dans le cas d'une insurrection appréhendée les forces militaires du Canada soient envoyées pour régler cette question d'insurrection appréhendée.

[Text]

is for defence, and there has always been the power for the military to come to the aid of the civil power if certain procedures are followed. So it is quite possible in the case of any apprehended insurrection for the military forces of Canada to be dispatched for the purpose of dealing with that apprehended insurrection.

Then of course under the Criminal Code, so long as it remains the way it is, we have protections against arrest without warrant, protections against entry without warrant; protections against denial of bail; protections against detention in places unknown within our own civil community. We have those protections, yet the government felt perforce that they had to eliminate them in this instance.

The problem that poses, of course, is the constitutional one that we urge the government of the Province of Ontario to concern itself about, as we urge you. What is the protection under our Constitution for what are called in a general phrase, "civil liberties"? We all know now that there is no constitutional protection available to a citizen of this country in the exercise of his civil liberties, or in the exercise of his liberties related to the procedural protections of accused persons to the extent that those are civil liberties.

In other words, there is no question that the Parliament of Canada, or the Legislature of the Province of Ontario, to the extent that they have competence in this field, can remove the protections of the individual citizen. Therefore I say that we have to satisfy ourselves whether or not there should be embedded in the Constitution the equivalent of a bill of rights, because we now know of course that the Canadian Bill of Rights was specifically excluded in an amendment passed to The War Measures Act in 1960, which was the year when the Canadian Bill of Rights was passed, so that action taken under The War Measures Act does not of itself constitute a violation of any of the freedoms guaranteed to us by the Canadian Bill of Rights.

We think that there are about four areas of civil liberties, if one wants to classify them. We think there are political liberties in the tradition of freedom of speech, freedom of assembly and association and the other freedoms which we are accustomed to exercise in this country. Then there are these legal liberties, of which we have spoken, which have been denied in the exercise of the powers under The War Measures Act. Then, we think, there are other areas of liberties, such as economic liberty, which is a new and developing field of civil liberties. And there are the liberties which are related to equality and non-discrimination, of which the Human Rights Code of this province and some of the labour legislation of this province are exercises by this Legislature of their power to legislate in that field.

If one looks at the studies which have been made in the field of civil liberties in Canada so far as the exercise of political rights is concerned, it is quite clear that no citizen is protected as of right against an encroachment by legislative act of the Parliament of Canada on those political liberties. We know there were theories expounded on occasion that somehow or other those political liberties were above and beyond the competence either of the legislative assemblies of the provinces, or of the Parliament of Canada, but I think that for practical purposes

[Interpretation]

Par suite, aux termes du Code criminel, tel qu'il existe, nous avons des protections contre les arrestations sans mandat; protections contre entrées sans mandat; protections contre déni de cautionnement; protections contre détentions en des lieux inconnus dans notre société civile. Nous avons ces protections. Toutefois, le gouvernement a estimé qu'il devait éliminer ceci dans ce cas-là.

Le problème qui se pose, évidemment, c'est le problème constitutionnel que nous invitons le gouvernement de la province d'Ontario à étudier comme nous le faisons. Quelle est la protection qu'accorde notre Constitution en ce qui concerne la liberté civile? Nous savons tous maintenant qu'il n'y a pas de protection constitutionnelle pour un citoyen dans l'exercice de sa liberté civile ou dans l'exercice de la liberté en ce qui concerne la protection pour les personnes accusées dans la mesure où il s'agit de libertés civiles.

Autrement dit, il n'y a pas de doute que le Parlement du Canada ou l'Assemblée d'Ontario, dans la mesure où ils n'ont pas compétence dans ces domaines, peuvent supprimer la protection des citoyens. Je prétends donc que nous devons donc nous demander s'il faudrait insérer dans la Constitution l'équivalent d'une Déclaration des droits de l'homme, car nous savons que la Déclaration canadienne des droits de l'homme a été exclue dans un amendement adopté à la Loi des mesures de guerre en 1960, qui était l'année où on a adopté cette Déclaration canadienne des droits. Si bien que la Loi des mesures de guerre ne constitue pas ici une violation de nos droits garantis par la Déclaration canadienne des droits de l'homme.

Il y a quatre secteurs de libertés civiles. Nous pensons qu'il y a des libertés politiques, c'est-à-dire, libertés de parole, d'assemblée et d'association et les autres libertés que nous sommes habitués à exercer au Canada. Ensuite il y a les libertés juridiques ou légales dont nous avons parlé et qui ont été niées dans l'exercice des pouvoirs aux termes de la Loi des mesures de guerre. Enfin, il y a d'autres domaines de libertés, comme liberté économique qui est un domaine nouveau, qui se développe en matière de liberté civile. Enfin la liberté qui se rattache à l'égalité et à la non-discrimination, dont le Code des droits de l'homme de cette province et certaines législations ouvrières de cette province sont le fruit de l'exercice de ses pouvoirs par l'Assemblée législative d'Ontario.

Si l'on se tourne vers les études qui ont été faites au Canada en ce qui concerne les libertés civiles ou les exercices du droit politique, il est clair qu'aucun citoyen n'est protégé contre un empiètement, une loi du parlement canadien. Nous savons que des théories ont été exposées, à savoir que ces libertés politiques étaient au-delà de la compétence des assemblées parlementaires ou du Parlement du Canada, et je pense que, à toutes fins pratiques, il faut dire que les libertés politiques publiques ne sont pas protégées ou consacrées dans notre Constitution.

Il est également clair que les libertés juridiques, la protection en matières de procédures d'une personne accusée, ne sont pas protégées dans la Constitution du Canada. Donc ceci soulève une question fondamentale. Lorsqu'il s'agit d'éclaircir ce que veulent dire «libertés civiles». Quelle est leur ampleur? Quel est leur domaine d'application? Dans quelles mesures relèvent-elles de la

[Texte]

the correct statement is that public political freedoms are not protected or entrenched in our Constitution.

It is also equally clear that the legal liberties, the procedural protections of accused persons, are not protected in the Constitution of the country. Therefore it raises, I think, very fundamental questions about a clarification of what these civil liberties mean. What is their ambit? What is the area of their application? To what extent do they fall within the legislative competence either of the federal Parliament or of the legislative assemblies of the provinces? It would seem to us that it is not possible, in the context of the events of the last weeks and the events leading up to them, for them to be considered solely as matters to be dealt with by the federal government.

It seems to us that the full scope of the area of civil liberties, in all its aspects and however you want to classify them, are matters which are of grave concern to us in terms of the constitutions of the provinces and in terms of the Constitution of Canada as set out in the British North America Act.

Therefore, we ask that there be a federal-provincial conference to deal with the constitutional problems and the kind of legislation which emanated from the Parliament of Canada because of the invocation of The War Measures Act.

It seems to us that we have simply got to take that position in this province or we are going to be in a position where a fundamental constitutional change will have taken place without adequate study. I refer to Mr. Justice Laskin, as he now is, when in his study of this question he put a number of questions. He says:

One question is whether civil liberties are within the exclusive federal or exclusive provincial competence, or within the competence of both or neither. The cases have not yet given a definitive answer to this question. It is still fighting ground whether civil liberties issues are segregable from otherwise valid provincial legislation in which they are involved.

A further question which he raises, which in a sense should precede the other question, is one of determining, and I quote:

What is meant by or should be comprehended within the terms "civil liberties," or any analogous term? An answer to this question is a necessary basis for evaluating issues of legislative power addressed to freedoms of one sort or another.

In another place, in his comment about these questions, in substance, he states that it is an area which is very cloudy and very unsettled in our law and is one which requires attention because of its growing importance.

So we request that this whole question of The War Measures Act, any further changes, or any new legislation in this field, should be a matter to be dealt with at a federal-provincial conference of the leaders of all the governments, preceded, presumably, by meetings of the Attorneys General of Canada and of the provinces to do the preparatory work. But it may well be that there are areas in this field which should not simply be left to lawyers, and it may well be that any preliminary work in this whole area should have the benefit of persons who are disciplined in other skills and in other areas than simply in the area of the strict legalities of the problem.

[Interprétation]

compétence législative du fédéral ou des provinces? Il semble qu'il n'est pas possible compte tenu des événements des dernières semaines et ainsi qu'aux événements qui ont amené ceci, de considérer que ce soit des questions qui seraient étudiées uniquement par le fédéral.

Il nous semble que le domaine entier des libertés civiles sous tous ses aspects, quelle que soit la façon de classer, sont des questions qui nous préoccupent au plus haut point, en ce que cela a trait à la Constitution des provinces et la Constitution du Canada, tel qu'établi dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Nous demandons donc une conférence fédérale-provinciale pour étudier la question constitutionnelle et le droit qui émane du Parlement du Canada à la suite de l'invocation de la Loi sur les mesures de guerre.

Il nous semble que nous devons adopter cette position dans cette province parce que nous serons dans une position, où un changement constitutionnel fondamental aura pris place sans études suffisantes. Je me réfère au juge Laskin qui avait posé un certain nombre de questions. Il dit:

Il faut se demander si les libertés civiles relèvent exclusivement du fédéral ou des provinces ou relèvent des deux ou de ni l'un, ni l'autre. Il n'y a jamais eu de réponse définitive à cette question. On se demande encore si les libertés civiles peuvent être soumises à une ségrégation dans le cas des provinces.

Il soulève aussi une autre question qui, à mon sens, devrait précéder celle qu'on vient de mentionner. Il s'agit de déterminer, et je cite:

Ce que l'on veut dire ou ce que l'on comprend dans l'expression «libertés civiles» ou toute autre expression analogue. En réponse, il faut une base nécessaire pour établir le pouvoir législatif adressé à des libertés d'une espèce ou d'une autre.

A un autre endroit, il dit que c'est un domaine assez nébuleux et très peu définitif dans nos droits à cause de l'attention qu'on y porte et à cause de l'importance profonde qu'on y donne.

Alors, nous demandons que tout autre changement dans la Loi des mesures de guerre ou toute autre mesure du genre devrait être étudié à une conférence fédérale-provinciale, des chefs de tous les gouvernements, précédée par des réunions de procureurs généraux du Canada et des provinces, pour faire le travail préparatoire. Mais il nous semble qu'il y a un certain travail dans ce domaine qui ne devrait pas être fait par des avocats et il semble que tout ce travail préliminaire devrait être fait par des personnes spécialisées dans d'autres domaines que dans celui du problème légal de la question.

Nous voulons faire un autre commentaire sur la question, et c'est qu'en affirmant que cette question relevait de la compétence du gouvernement du Canada, il faut voir que l'administration, l'application de la justice relève des provinces et cela exclut la procédure de droit criminel. Cette question relève exclusivement du Parlement du Canada conformément à la Constitution actuelle.

Notre dernier commentaire au sujet des aspects constitutionnels de la question est que nous nous opposons à toute théorie constitutionnelle qui indique que, d'une manière ou d'une autre, en vertu de l'article de la constitution canadienne dit de la paix, de l'ordre et du bon

[Text]

We want to make one further comment on this question, and that is that in coming to the conclusion that it was within the competence of the Government of Canada, I think we must be perfectly clear that the term "administration of justice" is reserved to the provinces, but so far as the competence of the province is concerned, excludes procedure in criminal matters. That matter, procedure in criminal matters, is exclusively within the jurisdiction of the Parliament of Canada under our present Constitution.

Our last comment about the constitutional aspects of this problem is that we disagree with any constitutional theory which indicates that in some way or other, under the so-called peace, order and good government clause of the Constitution of the country, at any time, be it an emergency or otherwise, there is any constitutional authority for saying that the Parliament of Canada can infringe upon or enter upon the fields which are given exclusively to the provinces under the Constitution. There is some learning that that is possible; that in some way or other, in the event of something called an emergency, a war or otherwise, that gives for a temporary period of time jurisdiction to the federal government, which can override the legislative authority of the province.

There is some authority for that proposition, but it would appear now to be clear that there is a total distribution of legislative power under the Constitution, which remains unchanged. It may well be, if one wants to engage in some form of legal semantics, that there are some aspects of some matters, which at times of emergency, are matters which can be brought within federal jurisdiction.

We certainly do not think, for example, that the exclusive power of this Legislature in Ontario to determine the Constitution of the Province of Ontario is a matter which in any emergency can be taken away from this assembly constitutionally. Nor do we think it is possible, since we have the power to levy direct taxation in this province, that in any emergency it is possible for the Government of Canada to usurp the powers of this Legislature to continue to levy taxes and raise money by direct taxation. It may well be that there are methods, by agreement and consultation and otherwise, of achieving the kind of united effort which is required in wartime. We are talking now about the fundamental constitutional problem of a federal country such as this, the federal country to which we are all committed.

Therefore we think that the government has got to recognize that there is not any specific area where one can say that this has nothing to do with us, and only to do with the federal government. We think we got into that trap in the years which led to the unilateral amendment to the British North America Act by the St. Laurent government which then raised the whole question and led to the endeavour to find an amending process which would prevent that from happening again.

We would urge now that this whole area is a matter that requires close consultation, precise study, intelligent appreciation of all the problems that are involved in the area of the constitutional issue of civil liberties, which has been raised in such a dramatic way by the events of the last few weeks.

[Interpretation]

gouvernement, que ce soit en période d'urgence ou pas, que le gouvernement est autorisé à s'ingérer ou à entrer dans des domaines qui sont remis exclusivement aux provinces conformément à la Constitution. Il semble que cela soit possible, que d'une façon ou d'une autre, en cas d'urgence, de guerre ou pour toute autre raison, pour une période de temps temporaire, le gouvernement fédéral a la compétence et cela permet d'aller au-delà de l'autorité des provinces.

Cette proposition a une certaine autorité, mais il semblerait que la constitution permet la distribution du pouvoir législatif qui demeure inchangé. Il peut y avoir dans ce cas une certaine sémantique juridique. Il y a certains aspects de ces questions qui, lorsqu'il s'agit d'urgence, doivent relever du gouvernement fédéral.

Nous ne pensons pas, par exemple, que le pouvoir exclusif du gouvernement d'Ontario de décider de la constitution de la province d'Ontario est une question qui, en quelque circonstance que ce soit, ne peut pas être enlevée à cette assemblée constitutionnellement. Il n'est pas certain non plus, étant donné que nous avons le pouvoir de prélever des impôts dans cette province, que le gouvernement du Canada, en cas d'urgence puisse usurper ce pouvoir de l'Assemblée législative et prélever des taxes par imposition directe. Il se peut qu'il y ait des méthodes qui, après accord et consultation, permettent d'en arriver à un effet concerté qui serait nécessaire en temps de guerre. Nous parlons du problème constitutionnel fondamental du pays, d'un pays fédéral comme le nôtre, d'un système fédéral dans lequel nous sommes tous engagés.

Le gouvernement fédéral doit reconnaître qu'il n'y a pas de domaine précis où l'on peut dire que cela ne le concerne pas, mais ne concerne que le gouvernement fédéral. A mon avis, nous sommes entrés dans ce piège avant qu'on apporte un amendement unilatéral à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par le gouvernement Saint-Laurent et nous ne voulons pas que ce genre de choses se produise encore.

Nous précisons que toute question relevant de ce domaine demande une consultation étroite, des études précises, une appréciation intelligente de toutes les questions en cause, dans le domaine de la question constitutionnelle des libertés civiles qui ont été soulevées d'une façon si dramatique dans les événements des dernières semaines.

Nous voulons nous détourner de cette question constitutionnelle et nous référer à un autre domaine qui nous a préoccupés à l'Assemblée législative de l'Ontario et qui a été important à cause des événements des dernières semaines et c'est ce qui s'appelle «l'exercice de l'autorité de la police». Nous pensons que les événements des dernières semaines ont montré clairement qu'il faut apprécier beaucoup mieux en ce qui a trait aux opérations policières en Ontario, du rôle de la Gendarmerie royale du Canada et du rôle de la Police provinciale d'Ontario.

Nous avons demandé au ministre de la Justice et au procureur général d'Ontario, à deux ou trois reprises, depuis quelques années, s'il y avait une entente entre le gouvernement d'Ontario et le gouvernement fédéral pour établir les domaines respectifs de compétence de ces deux organismes ou encore s'il y avait chevauchement de compétences ou d'autorités en Ontario.

[Texte]

We want to turn aside from that particular constitutional matter and refer to another related area of concern that we have been concerned about in the Legislative Assembly of Ontario and which has been of concern, because of the events of the last few weeks, and that is something called the exercise of the police power. We think that the events of the last few weeks have shown very clearly that there has to be a much better appreciation, so far as the police operation in the Province of Ontario is concerned, of the role of the Royal Canadian Mounted Police and of the role of the Ontario Provincial Police.

We asked the Minister of Justice and the Attorney General of Ontario on two or three occasions over the past two or three years whether or not there was any agreement between the government of the Province of Ontario and the federal government, setting out the respective jurisdictions of the forces, or if there are overlapping jurisdictions or overlapping authorities within the Province of Ontario.

We therefore think that that is also a matter which requires serious consideration, because it is the exercise, basically, of the police power, exercised under laws which are enacted by these assemblies, which ultimately are the points at which civil liberties are affected.

If anything has become perfectly clear in the last while, it is the extent and scope of the police power of the Royal Canadian Mounted Police, the extent and scope of the police power of the Ontario Provincial Police and the extent and scope of the police power of the various municipal police forces. It would seem to us that we have got to give some thought to clarifying the relative places in law enforcement of those various police forces.

In the Province of Ontario there does not seem to be a great deal of difficulty between the Ontario Provincial Police and the municipal police forces, presumably because of the activities of the Ontario Police Commission and the overriding responsibility of the Minister of Justice and the Attorney General of Ontario to the assembly in Ontario. But there is confusion and a lack of clarity in the relations of the Royal Canadian Mounted Police to the Ontario Provincial Police, or the municipal police forces, and the responsibility for those actions. It would seem to us that the role of the Royal Canadian Mounted Police has got to be carefully looked into.

The extent of the powers of the Royal Canadian Mounted Police requires study, requires analysis, requires some concentrated attention as part, we believe, of constitutional reform, simply because it is a strange thing that you can look under the heading of "police" in Laskin's constitutional book and in a number of others and there is just no reference in the Constitution to the police power.

It would seem to us that the events of the last few weeks would indicate that in the over-all study of civil liberties one has to look at the exercise of the police power. It seems to us that that is part and parcel of the constitutional problem.

We want to close our remarks on that particular aspect of the topic by simply going back to our first proposition. Surely in Canada, and surely in the Province of Ontario, if there is a threat to our institutions—and there can and undoubtedly will be threats of varying degrees from time to time internally in the country or from abroad—we

[Interprétation]

Nous pensons que cette question mérite d'être étudiée sérieusement, car c'est principalement l'exercice de l'autorité de la police conformément à des droits mis en vigueur par ces assemblées, qui touche à la question des libertés civiles.

Si certaines questions sont devenues claires au cours des dernières semaines, c'est l'étendue du pouvoir de la Gendarmerie royale du Canada et la mesure et l'étendue de l'autorité de la Sûreté provinciale d'Ontario et de l'autorité de la police municipale. Il faut donc éclaircir le rôle exact de chaque organisme policier.

En Ontario, il ne semble pas y avoir beaucoup de difficultés entre la police provinciale d'Ontario et la police municipale, probablement parce que la Commission de la police d'Ontario a des responsabilités et que le ministre de la Justice et le Procureur général ont des responsabilités face à l'Assemblée législative d'Ontario. Le rôle de la Gendarmerie royale, par rapport à la police provinciale ou municipale, est confus et vaudrait d'être examiné.

Disons que le rôle de la Gendarmerie royale doit être étudié avec soin.

Les pouvoirs de la Gendarmerie royale demandent d'être analysés, demandent d'être étudiés avec soin. Nous pensons que c'est une partie de la réforme constitutionnelle parce qu'il est assez étrange de regarder sous la rubrique «police» dans le livre du juge Laskin sur la constitution où on ne se réfère pas dans la Constitution à l'autorité de la police.

Il nous semble que les événements des dernières semaines indiquent que dans l'étude générale des libertés civiles, il faut considérer l'exercice de l'autorité de la police. Cela semble, à mon avis, faire partie du problème constitutionnel.

Nous voulons terminer sur cet aspect particulier de la question, mais nous voulons revenir à notre première proposition. Sûrement au Canada et en Ontario, si nos institutions sont menacées, cela est possible, il y aura des menaces à des degrés variés à l'occasion, soit venant du pays ou de l'extérieur. Il faut envisager avec sagesse une méthode pour faire face à ce défi sans en même temps s'ingérer ou nuire aux libertés civiles de la population.

Il est juste de dire que les gouvernements d'Europe, en général, n'ont pas pu traiter cette question. En générale on peut dire que les nations européennes, de par leur histoire, n'ont pas pu réussir à résoudre ce problème à plusieurs reprises, mais cela est possible au Canada si nous y songeons, si nous y consacrons assez de temps et d'attention, si nous avons assez confiance en nos institutions et dans la vitalité de notre histoire, ainsi qu'en la vitalité de notre société et dans notre préoccupation commune de conserver une société démocratique, nous pouvons surmonter ces dissensions internes sans être tenu de sacrifier pour cela toutes nos «libertés civiles».

Nous espérons que cela engendrera un débat sur des questions qui semblent devoir être soulevées à la suite des événements des dernières semaines. Nous ne pensons pas que quiconque peut supposer connaître les réponses ou avoir encore des solutions instantanées aux problèmes, mais nous voulons sûrement trouver des solutions à ce genre de problèmes. Nous pensons qu'en étudiant la question, en nous préparant avec soin, en ayant des consultations entre le fédéral et le provincial au niveau des procureurs généraux et au niveau des premiers ministres

[Text]

have to devise by wit and wisdom some method of being able to meet that kind of challenge and at the same time not intrude or encroach upon the civil liberties of people.

We think it is fair to say that the governments of Europe, by and large, were not able to deal with that problem. By and large, one could say that the European nations, due to their history, did not successfully meet that problem on many occasions. We think it is possible, however, in Canada, if we think about it, if we devote enough time and attention to it, if we have enough confidence in our institutions and in the vitality of our history and in the vitality of our own society, and in our common concern to preserve a democratic society, it is within our power to withstand internal disruption without having to pay the price of a sacrifice of any portion of the area which would be covered in its broad sense by the term "civil liberties".

We put these views forward in the hope and anticipation that they will promote a debate by others on the kind of questions which appear to need to be raised by the events of the last few weeks. We do not think that any one of us can presume for a moment either to know the answers or to have some instantaneous solutions to the problems, but we are certainly interested in the solutions to these kinds of problems. We think by study, by careful preparation, by consultation between the various provincial governments and the federal government, at the level of the Attorneys General and at the level of the Prime Ministers, and by committees such as yours, we can come forward with the solutions which will prevent this country falling into the kind of trap which it was forced into by the events of the last few weeks.

We do not think it is at all proper and appropriate for a mature society such as this society to have a series of shock treatments given to the society and, in that kind of an atmosphere, to have actions taken by governments. If ever there is a case where folly is likely to persist, it is in that kind of an atmosphere, and we ask that this problem be dealt with as part of the over-all constitutional review, and not to say that this is simply a matter which is of concern only to the federal government because it is much greater than that.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Renwick, I would ask you to go on to...

Person in Audience: Mr. Chairman, may I speak for a minute?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): No, I am sorry, you may not.

Person in Audience: On a point of order?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Points of order may be raised only by members of the Committee.

Person in Audience: I am a member of the Committee, I was invited down here.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am afraid that does not make you a member of the Committee.

Person in Audience: Why were we invited down here—to listen to political speeches?

[Interpretation]

et à des comités tels que le vôtre, nous pouvons présenter des solutions qui empêcheront notre pays de tomber dans le piège dans lequel il a été forcé de tomber au cours des dernières semaines.

Nous ne pensons pas qu'une société arrivée à maturité comme la nôtre devrait avoir une série de traitements chocs administrés à la société dans une atmosphère comme celle-ci et de prendre de telles mesures. Si jamais un cas se présente où la folie persistera, c'est bien dans une atmosphère comme celle-là, et nous demandons que le problème soit étudié dans une révision de l'acte constitutionnel. Il ne faut pas dire que cela préoccupe seulement le gouvernement, c'est beaucoup plus important que cela.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je devrais vous demander, monsieur Renwick...

Une voix du parquet: Puis-je prendre la parole, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Non, vous ne pouvez pas prendre la parole. Je regrette.

Une voix du parquet: Puis-je invoquer le Règlement?

Le coprésident (M. MacGuigan): Seuls les membres du Comité ont le droit d'invoquer le Règlement.

Une voix du parquet: Je suis un membre du Comité. J'ai été invité ici.

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous n'êtes pas pour autant un membre du Comité, je crains bien.

Une voix du parquet: Pourquoi nous a-t-on invités ici, pour écouter des discours politiques?

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): You may speak from the floor later on, sir, but you may not speak on a point of order.

I would ask Mr. Renwick to present now the second part of his brief, after which we will have discussion.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, on a point of order.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, may I suggest the following. This afternoon you announced that there were...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order, please, order.

Mr. Allmand: ...10 briefs tonight, 10 witnesses.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Eleven.

Mr. Allmand: It would seem to me that maybe we should allow questions on this brief that was presented right now. Then I would suggest that we do not take the second brief right away but that we put the Liberal brief and the second NDP brief at the end of the meeting tonight and let the citizens who came here speak first. I suggest this because, Mr. Chairman, the citizens do not have the forum that the organized political parties have. I am not suggesting that we do not hear the political parties, but let us hear them at the end and hear the citizens first. But I think we have heard this part of the brief, we should question on it, and then go immediately to the citizens that are here.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Allmand, we do not have provision for two briefs, only for one, and it seems to me that the other part of this brief has to be presented as part of this brief in order to be heard at all.

Mr. Allmand: Could we ask the witnesses themselves if they would mind not having the second part of their brief later this evening—because it is not fair to the citizens that are here?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do any other members of the Committee wish to express opinions on this?

Mr. Rowland: Simply this, Mr. Chairman, that it would seem that there is some breakdown in the instructions which are issued to witnesses and I would suggest that in the future, if we are going to protest the reading of a full brief, that people appearing before the Committee be informed of that fact in advance.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I have not a point of order but a point of clarification. On page 11...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, we are discussing at the moment how to proceed, Mr. Osler, so we had better stay on that point for the moment.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would just like to make a point. A brief's value depends upon its intrinsic merits and I see no reason that briefs from political parties are any better than from any other source. But I would hope

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Vous pourrez prendre la parole plus tard, mais vous ne pouvez pas faire un rappel au Règlement.

Je prie M. Renwick de soumettre la deuxième partie de son mémoire, après quoi il y aura discussion.

M. Allmand: J'invoque le Règlement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand.

M. Allmand: Monsieur le président, puis-je suggérer ce qui suit. Cet après-midi vous avez dit...

Le coprésident (M. MacGuigan): A l'ordre s'il vous plaît.

M. Allmand: ...qu'on allait entendre dix mémoires ce soir, dix témoins.

Le coprésident (M. MacGuigan): Onze.

M. Allmand: Je pense qu'on devrait permettre de poser des questions sur le mémoire maintenant. Je ne pense pas que nous devrions étudier le deuxième mémoire maintenant. Nous devrions présenter les mémoires des Libéraux et du NPD à la fin de la soirée et laisser les citoyens qui sont venus parler les premiers, car monsieur le président, les citoyens n'ont pas la même formule que nous. Je ne dis pas qu'il ne faut pas entendre les partis politiques, mais les citoyens les premiers, les partis après. On a entendu une partie du mémoire. On pourrait maintenant poser des questions et passer aux gens de l'assistance.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Allmand, il n'y a pas de dispositions pour deux mémoires. J'estime que l'autre partie du mémoire doit être soumise comme partie intégrale du mémoire, ou il ne sera pas lu.

M. Allmand: Il faudrait donc demander aux témoins s'ils ne voudraient pas remettre la deuxième partie du mémoire à plus tard.

Le coprésident (M. MacGuigan): Y a-t-il d'autres membres du Comité qui ont des opinions à exprimer?

M. Rowland: J'aurais ceci à dire, monsieur le président; je pense qu'on ne suit pas les instructions qui sont données aux témoins et, à l'avenir, si nous protestons parce que le mémoire est lu, je pense que les témoins devraient le savoir avant de venir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler.

M. Osler: J'invoque le Règlement. Je voudrais un éclaircissement à la page 11...

Le coprésident (M. MacGuigan): Je m'excuse mais nous étudions la procédure. Pour l'instant il faudra s'en tenir à cela.

M. Brewin: Je voudrais mentionner un point s'il vous plaît. Un mémoire ne vaut que par ses mérites intrinsèques. A mon avis, les mémoires émanant de partis politiques n'ont pas plus de valeur que les autres. J'espère

[Text]

that we would not adopt the suggestion of just having questions on this and then not letting us hear the other briefs in the order arranged. If the Liberal Party has come here with some brief I think they should be heard in exactly the same way as the brief we have heard already.

Mr. Allmand: I suggested both.

• 2025

Mr. Gibson: Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, I submit two things; if there is a great number of briefs that they be summarized and presented in that form and secondly, that there be some consideration to the time so that the public can participate more.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, I propose to ask Mr. Renwick to proceed with the second part of his brief which is three and a half pages. We will have questions after that.

Mr. Osler: May I have a clarification? At the top of page 11, it was my impression that a clause was added that I did not get and just for the study of the brief I would like to get it. After the words "administration of justice" which were in quotation marks, there was another clause before you went on to "so". It seemed to qualify something to do with federal powers and I would like to have that.

Mr. Renwick: I do not recall interpolating anything. I may well have but it stands as it is printed, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would you continue, Mr. Renwick, with the second part of your brief.

Mr. Renwick: The second aspect which is of concern to us is the consequences of the amendment in 1940 to the British North America Act by the addition of heading 2A to Section 91, being Unemployment insurance.

We are concerned that the amendment to the British North America Act in 1940 giving legislative authority to the Parliament of Canada to enact a comprehensive national scheme of unemployment insurance has had consequences which have created serious problems related to manpower training and placement.

Let us be perfectly clear, we are in agreement with the continuing need for a national unemployment insurance scheme but the consequences which are of concern to us are the concentration of manpower retraining and manpower placement in the hands of the federal government and the abdication, certainly by the Government of the Province of Ontario, to anything but token responsibility in these areas.

As a constitutional matter, we believe these are primarily matters not only within federal competence but within provincial responsibility.

Mr. Justice Laskin states what we believe to be the basic principle namely:

...in the field of employer-employee and labour-management relations; the division of authority

[Interpretation]

qu'on ne permettra pas de poser des questions sur ce mémoire pour ensuite nous priver d'entendre les autres mémoires dans l'ordre prévu. Si le parti libéral est venu présenter un mémoire, il faudra le traiter exactement comme ce que nous venons d'entendre.

M. Allmand: J'ai proposé les deux.

M. Gibson: Monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je suggère 2 choses: s'il y a plusieurs mémoires, ils devraient être résumés et présentés sous cette forme et deuxièmement qu'on considère le facteur temporel afin que le public puisse apporter une plus grande participation.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, je propose de demander à M. Renwick de passer à la deuxième partie de son mémoire contenant trois pages et demie, et ensuite il y aura des questions.

M. Osler: Puis-je avoir un éclaircissement? En haut de la page 11 j'ai eu l'impression qu'on avait ajouté un article qui ne m'a pas été remis et afin d'étudier le mémoire, j'aimerais l'obtenir. Après les mots «l'application de la justice» qui étaient entre guillemets, il y avait un autre paragraphe avant d'arriver au mot anglais «so». Il semble que cela explicitait les pouvoirs du fédéral et j'aimerais l'avoir.

M. Renwick: Je ne me souviens pas d'avoir ajouté quoi que ce soit. Je peux l'avoir fait mais qu'on s'en tienne à ce qui a été imprimé, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous continuer avec la deuxième partie du mémoire monsieur Renwick.

M. Renwick: En second lieu, nous sommes préoccupés par les conséquences des amendements de 1940 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique amenés par l'addition de la rubrique 2 (a) à l'article 91. Il s'agit de l'assurance-chômage.

Nous savons que la modification apportée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1940 en conférant au Parlement canadien les pouvoirs législatifs nécessaires pour l'adoption d'un plan national d'assurance-chômage a eu pour conséquences des problèmes graves concernant la formation et le placement de la main-d'œuvre.

Soyons donc bien précis. Nous sommes d'accord sur le besoin constant d'un plan d'assurance-chômage national, mais les conséquences qui nous préoccupent sont la concentration des problèmes du recyclage de la main-d'œuvre et de son placement entre les mains du gouvernement fédéral et le rejet par le gouvernement provincial ontarien de toute responsabilité pratique dans ce domaine.

Sur le plan constitutionnel, nous croyons que ces questions relèvent autant des gouvernements provinciaux que du gouvernement fédéral.

Le juge Laskin a énoncé ce que nous croyons être le principe fondamental et je cite:

... dans le domaine des relations entre employeurs et employés, la division de l'autorité entre le Parle-

[Texte]

between parliament and provincial legislatures is based on an initial conclusion that in so far as such relations have an independent constitutional value, they are within provincial competence; and, secondly, in so far as they are merely a facet of particular industries or enterprises, their regulation is within the legislative authority of that body which has... the power to regulate the particular industry or enterprise e.g. that employer-employee relations in an enterprise under federal jurisdiction are within parliament's exclusive competence.

While the constitutional principles as above set forth appear to be perfectly accurate, nevertheless the amendment to Section 91 by the addition of subsection 2A, Unemployment insurance, has immobilized the provincial government in dealing with the drastic social consequences of plant closures and relocations either because of technological changes or because of internal rationalization policies of multinational corporations.

This immobilization of the Government of Ontario is clearly illustrated in the case of the shutdown of the Queen Street East plant of Dunlop Canada, Limited, which is a subsidiary of a multinational corporation having its headquarters in London, England.

The exchanges of telegrams between the provincial Minister of Trade and Development and his federal counterpart at the time of this shutdown, clearly illustrates that the federal government considers the question of shutdowns or relocation to be entirely one within the competence of the provincial government. However, the provincial government considers the consequences in so far as they relate to the retraining and replacement of men and women displaced from their occupations as a result of such shutdowns or relocations, to be solely a matter to be dealt with by the federal government. It is true that the provincial government in the Department of Labour still maintains a token organization in one of its branches referred to as "industrial training" but this branch plays no part in any of the basic programs of manpower retraining and manpower placement, let alone in any basic studies with respect to manpower needs.

It is our view that the result of the two aspects of the problem raised by unilateral shutdown of plants should be under, in the initial instance, provincial programs. Certainly the result of the present division of a single program into two parts, one under provincial jurisdiction and the other by abdication under federal jurisdiction, results in the immobility to which we have referred and indeed to a vacuum in which the provincial government has no effective policies.

In this respect the multinational corporation, in making its decisions, is able to act in what can be called an atmosphere of lawlessness by reason of the split in these two aspects of the same problem. We quote two paragraphs from a novel *Player Piano* by Mr. Kurt Vonnegut, Jr.

The time has come to stop the lawlessness in that part of our culture which is your special responsibility. Without regard for the wishes of men, any machines or techniques or forms or organization that can economically replace men do replace men. Replacement is not necessarily bad, but to do it without regard for the wishes of men is lawlessness.

[Interprétation]

ment et gouvernements provinciaux est fondée sur le principe initial que dans la mesure où de telles relations ont une valeur constitutionnelle indépendantes, elles relèvent des provinces, et en second lieu sur le fait qu'elles sont simplement des facettes d'entreprises ou d'industries particulières, leur réglementation relève du corps qui a le pouvoir de régir l'industrie ou l'entreprise privée. C'est-à-dire que les relations employeur-employés dans une entreprise sous la juridiction du gouvernement fédéral relèvent exclusivement du Parlement des provinces.

Alors que les principes constitutionnels établis plus haut semblent parfaitement précis, l'amendement apporté à l'article 91 ajoutant le paragraphe 2(a) sur l'assurance-chômage, cela a immobilisé les gouvernements provinciaux lorsqu'il s'est agi de composer avec les conséquences sociales tragiques de la fermeture ou de la réimplantation d'usine soit à cause des changements technologiques ou des réaménagements internes de sociétés à caractère multinational.

Cette immobilisation du gouvernement ontarien est bien illustrée dans le cas de la fermeture de l'usine de la *Dunlop Canada Limited* sur la rue Queens Est. C'est une filiale d'une société multinationale dont le siège social est à Londres en Angleterre.

L'échange de télégramme entre le ministre provincial du Commerce et du Développement et son homologue fédéral au moment de la fermeture de cette usine, illustre bien le fait que le gouvernement fédéral considère que la question des fermetures ou du réemplacement relève entièrement de la compétence des provinces. Toutefois le gouvernement provincial considère que les conséquences exigeant le recyclage et le placement des hommes et des femmes qui ont été privés de leurs emplois par suite de ces fermetures ou réimplantations sont du ressort fédéral. Il est vrai que le ministère du travail provincial maintient sur pied un soi-disant organisme de «formation industrielle» mais ce service ne joue aucun rôle dans aucun des programmes de recyclage et de placement de la main-d'œuvre. Sans parler du fait qu'elle n'effectue aucune étude de base en ce qui concerne les besoins de main-d'œuvre.

Il nous semble que ces deux aspects des problèmes entraînés par la fermeture d'usines devraient relever de la responsabilité des gouvernements provinciaux. Il n'y a pas de doute que la répartition actuelle d'un seul programme en deux parties, l'une relevant de la province l'autre de l'autorité fédérale, entraîne l'immobilisme auquel nous avons fait allusion, un véritable vide où le gouvernement provincial n'a aucune politique efficace.

Si bien que les sociétés multinationales en prenant leurs décisions peuvent agir dans une sorte d'atmosphère illégale par suite justement de la division de ce problème selon ses deux aspects. Nous citons deux paragraphes d'un roman de M. Kurt Vonnegut intitulé *Player Piano*.

Le temps est venu de mettre fin à l'illégalité dans cet aspect de notre culture qui dépend de nous sans égard pour les désirs des hommes, toutes les machines, les techniques, les formes ou les organisations qui peuvent remplacer l'homme économiquement le remplacent. Ce remplacement n'est pas nécessairement mauvais mais l'effectuer sans tenir compte du désir des hommes est illégal.

[Text]

Without regard for the changes in human life patterns that may result, new machines, new forms or organization, new ways of increasing efficiency, are constantly being introduced. To do this without regard for the effects on life patterns is lawlessness.

We urge your Committee to give consideration to the drastic social impact of plant shutdown in coming to your conclusions with respect to a restatement, which we believe is necessary, of the legislative responsibilities of the Parliament of Canada and of the provincial assemblies respectively.

There are many other examples in addition to the example of the Dunlop shutdown available for study in the Province of Ontario, let alone elsewhere. We urge you to see if there is some way in which through constitutional reform all aspects of the single problem created by plant shutdowns be dealt with clearly in the legislative competence of the provincial governments in co-operation where necessary and advisable with the federal government but without the federal government exercising almost exclusive authority in the one area of manpower retraining and placement and the provincial government exercising exclusive authority in the field of the decisions which lead to plant shutdowns or, as in the case in Ontario, failing to exercise any authority in that field.

Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Renwick. Senators and gentlemen of the House, we have had a brief which, I suppose, could be considered on the over-all to be somewhat controversial and I wonder if it might be an acceptable procedure to limit the questioners to...

An hon. Member: Limit the questioners and you let him talk all night?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): ...one for each of the opposition parties and to two for the government party. I am not referring, of course, to people from the floor: they come in a different category entirely. I am speaking about members of the Committee. Is this agreed?

Some hon. Members: Agreed.

An hon. Member: No. If he can talk all night, everybody else can talk all night. Give everybody an hour now.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, it is not up to you to set the rules by which we proceed although you will have an opportunity of speaking later on. That is not agreed but Mr. Rowland is the first questioner.

Mr. Rowland: I will be very brief, Mr. Chairman. My questions are designed mostly to clarify some of the implications and some of the statements in the first section of the brief in regard to the revision or the rewriting of the Canadian constitution.

On pages 9 and 10 of your brief, Mr. Renwick, if I may direct your attention to it, you are arguing essentially, I think, if I can summarize it in a phrase that the field of

[Interpretation]

Sans tenir compte des modifications qu'elles peuvent apporter dans le mode de vie humain, de nouvelles machines, de nouvelles formes et de nouvelles organisations, de nouveaux moyens d'augmenter le rendement sont constamment mis en opération. Faire une telle chose sans considérer les changements qu'ils amènent sur le mode de vie est illégal.

Nous invitons votre Comité à étudier attentivement les conséquences sociales dramatiques de la fermeture des usines lorsque vous arriverez à vos conclusions et lorsqu'il s'agira de reformuler, ce qui nous semble indispensable, les responsabilités respectives du Parlement du Canada et des Assemblées législatives provinciales.

On pourrait étudier bien d'autres cas en plus de celui de la fermeture des usines Dunlop. Il y a suffisamment d'exemples en Ontario, sans compter les autres provinces. Nous vous demandons d'étudier la possibilité d'une réforme constitutionnelle permettant que toutes ces questions de fermeture d'usines soient traitées par les gouvernements provinciaux en collaboration avec le Fédéral lorsque cela sera nécessaire, mais sans que le gouvernement fédéral exerce des pouvoirs à peu près exclusifs dans le domaine du recyclage et du placement de la main-d'oeuvre, et sans que le gouvernement provincial, d'autre part, exerce des pouvoirs exclusifs dans le domaine des prises de décisions qui entraînent la fermeture d'usines, ou, comme c'est le cas en Ontario, s'abstiennent d'user de leur autorité dans ce domaine.

Merci monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci monsieur Renwick. Messieurs les sénateurs et les députés, nous avons un mémoire qui, je pense peut être considéré dans l'ensemble comme étant assez controversé, et je me demande s'il ne conviendrait pas de limiter les...

Une voix: Limiter les interpellateurs alors que vous l'avez laissé parler toute la soirée?

Le coprésident (M. MacGuigan): Une question pour chacun des partis d'Opposition et deux pour le parti au pouvoir. Je ne parle pas ici des gens de la salle. Tel n'est pas leur cas. Je parle des membres du comité. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Une voix: Non, s'il peut parler toute la soirée, n'importe qui peut en faire autant. Donnez une heure à tout le monde maintenant.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je regrette, mais il ne vous appartient pas de fixer notre procédure, même si vous avez l'occasion de parler plus tard. Votre demande est rejetée mais M. Rowland est le premier interpellateur.

M. Rowland: Je serai très bref, monsieur le président. Mes questions visent uniquement à éclaircir quelques-unes des implications et des affirmations de la première partie du mémoire se rapportant à la révision ou à une refonte de la constitution canadienne.

Dans les pages 9 et 10 de votre mémoire, monsieur Renwick, vous soutenez, si je puis résumer ceci en une phrase, que le domaine des libertés civiles n'est ni exclu-

[Texte]

civil liberties is neither exclusively federal nor exclusively provincial that there is a mutual responsibility in this area. I would simply ask you if you feel that the problems which you have raised in regard to this question would be for the most part, solved if there was a bill of rights entrenched in a new constitution or incorporated into the British North America Act as an amendment to the present Constitution. As an obvious second question to ask, how then would you recommend that the state deal with an emergency situation which might require the temporary suspension of some civil liberties or alternative review? Can you envisage a situation in which it might be necessary for the state to override civil liberties?

Mr. Renwick: My answer to the first part of the question is that I have not come to any fixed conclusion on the question of whether or not—and I do not think our caucus has come to any conclusion—there should be embedded in the constitution, that is embedded in the sense of being exonerated from the legislative authority of either the Parliament of Canada or the Legislative Assemblies, a bill of rights similar to the Bill of Rights which is entrenched in the Constitution of the United States of America. Our plea is simply that the area of civil liberties in its broad context, not be dissected in such a way that it appears that some important aspects of it fall solely within provincial jurisdiction, other aspects of it fall solely within federal jurisdiction and we have no clear-cut protection for the citizen against encroachment in those areas.

On the second part of the question, again we wanted to raise for the Committee as I am sure the Committee is aware, the problem of the extent to which there must be, if there must be, an encroachment on civil liberties in its broad context in the event of a war or an invasion or some other such event. We hope it would be possible for our society to respond to that kind of threat without having to curtail civil liberties. That is the problem which we think is paramount before the Committee.

Mr. Rowland: In my last question, Mr. Chairman, I would refer the witness to pages 11 and 12 of the brief in which it is essentially argued that the "Peace, Order and good Government" Section of the British North America Act does not entitle the Parliament of Canada in an emergency situation, for example, to impinge upon the powers allocated to the provinces under that Act. That is a very rough and ready expression of the argument contained in pages 11 and 12 but I think reasonably accurate. I might interject here that I think the witness is dead wrong on this point but we will leave it that there is room for disagreement on it and I would simply ask you, Mr. Renwick, would the implication that we might take from this for a new constitution or a revised constitution be that in such a constitution there should not be any elastic section such as the "Peace, Order and good Government" Section now in the British North America Act which might have the implication of the federal government under certain circumstances acting in areas which are considered within the constitution to be under provincial jurisdiction.

Mr. Renwick: Very briefly, Mr. Chairman, what I tried to state particularly using the examples on page 12, was that if you look at the enumerated heads of Section 92

[Interprétation]

sivement fédéral, ni exclusivement provincial et qu'il y a responsabilité partagée dans ce domaine. Je vous demanderais simplement si vous estimez que les problèmes que vous avez soulevés en ce qui concerne cette question seraient pour la plupart réglés s'il existait une déclaration canadienne des droits de l'homme énoncée à la nouvelle constitution ou insérée dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme amendement à la constitution actuelle. Ma seconde question devient évidente. Comment alors croyez-vous que l'État devrait agir dans une situation d'urgence nécessitant la suspension temporaire de certaines libertés civiles. Pouvez-vous envisager une situation obligeant l'État à supprimer les libertés civiles?

M. Renwick: Pour répondre à la première partie de la question, je dois avouer que je ne suis arrivé à aucune conclusion définitive. Je ne crois pas que le caucus l'ait fait non plus lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut consacrer ou non cette déclaration des droits de l'homme dans la Constitution c'est-à-dire que ce soit une déclaration des droits qui ne dépende aucunement de l'autorité législative, du Parlement ou des assemblées législatives comme l'est la Constitution des États-Unis d'Amérique. Tout ce que nous désirons c'est que le domaine des libertés civiles dans son vaste contexte ne devra pas être divisé de telle sorte que certains de ses aspects importants ne relèvent uniquement que des provinces tandis que d'autres aspects ne relèvent que du Fédéral, et nous n'avons aucune protection précise pour les citoyens contre les empiètements dans ces domaines.

En ce qui concerne la deuxième partie de la question, eh bien voici ce que je dirai. Nous voulions soulever aux yeux du Comité le problème suivant: dans quelle mesure doit-il y avoir au besoin empiètement sur les libertés civiles en cas de guerre ou d'invasion, ou en d'autres cas similaires? Nous espérons qu'il serait possible pour notre société de répondre à cette sorte de menaces sans avoir à réduire les libertés civiles. Voilà le problème qui nous semble prédominant.

M. Rowland: Une dernière question, monsieur le président. Je vais renvoyer le témoin à la page 11 et 12 du mémoire où l'on dit que l'article portant sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne permet pas au Parlement du Canada, face à une situation d'urgence par exemple, d'empiéter sur les pouvoirs accordés aux provinces d'après cette loi. C'est un résumé assez grossier de ce que l'on dit aux pages 11 et 12 mais tout de même complet. Je pourrais objecter qu'à mon avis le témoin fait tout à fait fausse route mais nous dirons simplement qu'on peut ne pas être d'accord, et je demanderai simplement à M. Renwick si l'interprétation que l'on pourrait donner pour une constitution nouvelle ou révisée est qu'il faudrait éliminer de cette constitution des dispositions aussi souples que ce qui est contenu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique traitant de «la paix de l'ordre et du bon gouvernement», disposition qui accorde au gouvernement fédéral, dans certaines circonstances particulières, des pouvoirs normalement dépendants des gouvernements provinciaux.

M. Renwick: En deux mots, monsieur le président, ce que j'ai essayé de dire ici, en utilisant l'exemple à la page 12, est que si vous considérez les divers articles de l'arti-

[Text]

which grant exclusive jurisdiction to the Legislature of the Province of Ontario, it is difficult to see any area which would support a theory that at a particular time, because of something referred to as an emergency, that it was possible for the federal government to destroy the federal structure of the country.

I used the two specific examples of taxation on the one hand and secondly, the constitution of the Province of Ontario on the other hand. If one applied the same test to the rest of the enumerated heads, one could see that it was never the design of the federal constitution to provide that in something called an emergency all powers flowed to the federal government. In our view that would destroy the federal system and we believe a country such as this requires the federal structure of government.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): As there are no further questions from the Committee at the present time, I will invite comments from the floor.

Senator Forsey: Mr. Chairman, I have one question.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry. A moment ago, there were none. Senator Forsey. I must apologize to Mr. Lachance who did give me his name some time back. May I take Senator Forsey and then you, Mr. Lachance.

Mr. Lachance: Yes.

Senator Forsey: I agree with the statement that has just been made by the witness that there is nothing in the British North America Act to indicate any design on the part of the Fathers of Confederation to confer any emergency power on the Parliament of Canada but how does the witness get around a series of decisions by the Judicial Committee of the Privy Council, decisions which I think were most unfortunate and of dubious logical validity but which are there spread large and plain upon the record, case after case after case, in which those old rascals, as the late C. H. Cahan called them, roll the coach and four through the constitution that Sir John A. Macdonald gave us.

Mr. Renwick: Mr. Chairman, I would just like to use one example. At the present time, I think it is perfectly clear that the question of the regulation of rents throughout the country is a matter within provincial jurisdiction. I think it would be possible to conclude that in time of war a specific topic such as that would under the requirement of the obligation of the federal government to provide for the defence of Canada, meaning that it would be possible for federal regulation of rent to be considered to be constitutionally valid. I think that is the kind of distinction which may have some validity so far as determining whether or not under the exercise of the defence power of the federal government in wartime would have an enlarged ambit of operation. Apart from that, I appreciate the comment that was made by the Senator.

Senator Forsey: That is not what the Judicial Committee of the Privy Council said and in the absence of subsequent decisions by the Supreme Court of Canada referring those decisions of the Judicial Committee, I do

[Interpretation]

cle 92 qui accorde pouvoirs exclusifs à la législature de la province de l'Ontario, il est difficile de trouver une région acceptant la théorie selon laquelle, à un moment donné, à cause de ce qu'il pourrait considérer comme une urgence, le gouvernement fédéral s'octroie le pouvoir de détruire la structure fédérale du pays.

J'ai utilisé deux exemples précis, celui de la taxation d'abord et celui de la constitution de la province d'Ontario d'autre part. Je pense que si on use du même procédé avec les autres articles, on peut voir que la constitution fédérale n'a jamais prévu que tous les pouvoirs soient conférés au gouvernement fédéral en cas d'urgence; ce qui, à notre avis, détruirait le système fédéral et nous pensons qu'un pays comme le Canada a besoin d'un régime fédéral.

Le coprésident (M. MacGuigan): Puisqu'il n'y a pas d'autres questions du Comité pour le moment, je vais maintenant demander les commentaires de l'assistance.

Le sénateur Forsey: Monsieur le président, j'ai une question à poser.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je suis désolé. Il n'y en avait pas tout à l'heure. Je m'excuse auprès de M. Lachance qui m'avait donné son nom. Puis-je donner la parole au sénateur avant de vous entendre, monsieur Lachance?

M. Lachance: Oui.

Le sénateur Forsey: Je suis d'accord bien sûr avec la déclaration du témoin, c'est-à-dire que rien dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique indique que les Pères de la Confédération voulaient donner tous les pouvoirs d'urgence au Parlement du Canada, mais comment peut-il surmonter les décisions du Conseil privé d'ailleurs malheureuses et d'une logique douteuse mais qui n'en sont pas moins imprimées noir sur blanc et par lesquelles ces vieux gredins, comme les appelait le regretté C. H. Cahan, ont modifié sans vergogne la Constitution que nous avait laissée sir John A. Macdonald.

M. Renwick: Monsieur le président, je voudrais simplement donner un exemple. Je pense qu'il est parfaitement clair à l'heure actuelle que la question de la réglementation des loyers à travers le Canada, est une question de juridiction provinciale. Il serait possible de conclure qu'en temps de guerre cette juridiction pourrait, selon les exigences du gouvernement fédéral sous prétexte qu'il doit assurer la défense du Canada, tomber sous le pouvoir fédéral et que cette ingérence du gouvernement fédéral en matière de réglementation des loyers serait constitutionnellement valide. Je crois que ce genre de distinction est important lorsqu'il s'agit de décider si on doit accorder ou non des pouvoirs opérationnels plus vastes au gouvernement fédéral en temps de guerre. En dehors de cela, j'ai apprécié les commentaires qui ont été énoncés par le sénateur.

Le sénateur Forsey: Ce n'est pas ce que le Comité judiciaire du Conseil privé a dit et par suite d'un manque de décisions subséquentes de la part de la Cour suprême du Canada se référant à ces décisions du conseil judi-

[Texte]

not know by what title the witness arrogates to himself the power of being the highest court of appeal in this country.

Mr. Renwick: Mr. Chairman, I simply go back to if I may the one legal case, *Russell V. the Queen*, which I think supports the distinction which I made.

Senator Forsey: Yes, but it has been overturned by decision after decision after decision.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Lachance.

• 2045

Mr. Lachance: Mr. Chairman, at pages 7 and 8, our witness said in referring to the Canadian Bill of Rights that it was specifically excluded in an amendment passed to the War Measures Act, 1960, which was the year when the Canadian Bill of Rights was passed, so that action taken under the War Measures Act does not of itself constitute a violation of any of the freedoms guaranteed us by the Canadian Bill of Rights.

Will you explain, Mr. Renwick, how this amendment was made to the War Measures Act in 1960, and why?

Mr. Renwick: Mr. Chairman, I do not know whether I can explain. All I can give is my assessment of what happened, and that is when the Canadian Bill of Rights was passed, somebody raised this question and the specific amendment was introduced to the War Measures Act to say that nothing done under the War Measures Act would be deemed to constitute an infringement of any of the provisions of the Bill of Rights, which is a very legalistic way of saying that to the extent the powers are exercised under the War Measures Act, it would be possible to infringe on those basic rights.

Mr. Lachance: When Parliament a few weeks ago used the War Measures Act and passed regulations, there was no mention of taking away the civil rights, such as having a lawyer and all these civil liberties. These are regulations that can be passed but they were not used in the War Measures Act a few weeks ago. Did you know that these civil rights were not taken away under these regulations at the time?

Mr. Renwick: Well, without entering into an argument, it is my view that certain of the rights which would have otherwise been protected under the Bill of Rights were removed by virtue of the regulations published under the War Measures Act, and that that removal was considered to be legal because of the amendment made in 1960 to the War Measures Act.

Mr. Lachance: Mr. Chairman, I just want to know from the witness how he thinks that the government—any government, federal or provincial—could deal with the rights of people who resort to violence, murders, kidnappings and other criminal offences.

Mr. Renwick: Mr. Chairman, the two ways which I suggest are through the Criminal Code and secondly, by an adequate and effective use of the police power, supported where necessary by the military forces, which are

[Interprétation]

claire, je ne sais pas à quel titre le témoin peut s'arroger le pouvoir de la plus haute Cour d'appel de ce pays.

M. Renwick: Monsieur le président, je me réfèrais à un seul cas légal, si je le peux: le cas *Russell*, qui appuie la distinction que j'ai faite.

Le sénateur Forsey: Oui, mais cela a été renversé par des dizaines et des dizaines de décisions.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Lachance.

M. Lachance: Monsieur le président, à la page 7 et 8 du mémoire, on parle de la Déclaration canadienne des droits qui a été exclue dans un amendement adopté dans le cadre de la Loi sur les mesures de guerre en 1960, ce qui veut dire que l'application des mesures de guerre ne constituait pas une violation des libertés garanties par la Déclaration des droits.

Comment cet amendement a-t-il été apporté à la Loi des mesures de guerre en 1960 et pourquoi?

M. Renwick: Je ne sais pas, monsieur le président. Permettez-moi de vous donner l'explication suivante. Quand la Déclaration canadienne des droits a été adoptée, cette question a été soulevée et l'amendement a été présenté dans le cadre de la Loi sur les mesures de guerre pour que l'on précise bien que tout ce que l'on ferait aux termes de cette Loi sur les mesures de guerre ne constituait pas une violation de la Déclaration canadienne des droits. C'était une façon juridique de parvenir à ses fins, c'est-à-dire qu'il est possible de violer ces droits fondamentaux.

M. Lachance: Mais savez-vous que lorsque le Parlement, il y a quelques semaines, a adopté la loi des mesures de guerre et a établi des règlements sous l'empire de cette loi, on n'a pas parlé d'enlever les droits civils, à savoir retenir les services d'un avocat et respecter toutes ces libertés. Il s'agit de règlements qui peuvent être adoptés, mais qui n'ont pas été utilisés lors de l'application de la Loi sur les mesures de guerre, il y a quelques semaines. Savez-vous qu'on n'a pas enlevé ces droits civils en vertu de ces règlements?

M. Renwick: Je pense que certains des droits qui auraient été protégés par la Déclaration canadienne des droits ont été supprimés par suite de la publication de la Loi des mesures de guerre et cette suppression a été considérée comme légale à cause de l'amendement de 1960 apporté à cette Loi sur les mesures de guerre.

M. Lachance: Une autre question, monsieur le président. Je voudrais savoir du témoin comment il croit qu'un gouvernement, tout gouvernement fédéral ou provincial, envisagerait les droits des gens qui ont recours à la violence, au meurtre, à l'enlèvement ou à d'autres délits criminels.

M. Renwick: Monsieur le président, il y a deux façons, je pense, l'une par le Code criminel et l'autre en utilisant efficacement la force policière appuyée au besoin par les militaires qui relèvent du Parlement du Canada et qui

[Text]

under the jurisdiction of the Parliament of Canada, and which can always come in aid of a civil power in appropriate circumstances and under proper procedure.

Mr. Lachance: You are referring to people who resort to violence and criminal offences?

Mr. Renwick: Yes.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Prud'homme?

Mr. Prud'homme: Again I would say that for the next time I hope we will have a complete translation system. I know I can talk French here and the witness will understand, but I think in all due respect for the audience in Toronto who came in—do not get discouraged—we should provide you with a full and complete bilingual system as a gesture of courtesy. Believing there are two languages in Canada, I will use the second one—for me.

I think it was an extremely idealistic and very great presentation from the NDP from Ontario. I feel very unfortunate—that is the only comment I can make, after having read the brief, that we find ourselves here in the very strange position of having to either accept everything you have said without a debate or refrain from following you up on that. That is what I will try to do, even though there is nothing I would like better than to have a full debate on the War Measures Act, being from Montreal and being from Quebec. I am sure there is a lot to be learned by a lot of people here. But I will abstain tonight.

Mr. Osler: The Premier of Manitoba thought it was a good idea too.

Mr. Prud'homme: Yes, thank you very much. And being one of those who rejoice tremendously tonight with the ending of the Cross affair, I wonder how we could have dealt or coped with that problem if we had not had this very unfortunate—I insist on that word—this very unfortunate piece of legislation on our statute books. But I will abstain from getting into a lot of discussion except to say that I read the brief very rapidly. Like everybody else, I just received it tonight, in English. It is a very intelligent, accurate brief. If you do not read it very attentively you will have to agree with it, except that on page 12, there is a little phrase there that says—and I have just read the brief:

It may well be if one wants to engage in some form of legal semantics, that there are some aspects of some matters which, at times of emergency, are matters which can be brought within federal jurisdiction.

I would like the witness to explain this phrase "some aspects of some matters which at times". That is a very rapid reading, and my reading in English is not as fast as I would like, but this strikes me as being the kind of concession for those who might think that at times of great emergency, whatever is said in the first 11 pages, plus the 13 and the rest, might be put aside.

I would like the witness to explain, because for me, what happened in Quebec is not a question of semantics.

Mr. Renwick: Mr. Chairman, I think that the very wording of what I said, that there are some aspects of

[Interpretation]

peuvent toujours aider les forces civiles, selon des procédures et dans le cadre de circonstances appropriées.

M. Lachance: Oui, mais vous parlez ici des gens qui ont recours à la violence et aux délits criminels?

M. Renwick: C'est ça.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Prud'homme.

M. Prud'homme: Encore une fois, je le répète, j'espère que la prochaine fois, nous aurons un système d'interprétation complet. Je sais que je peux parler français et que le témoin comprendrait, mais étant donné que nous sommes à Toronto et prenant en considération le respect que je dois à l'auditoire, j'espère que nous pourrions avoir un système d'interprétation simultanée complet et intégral. Il y a deux langues officielles au Canada, je vais utiliser la deuxième langue, la deuxième pour moi en tout cas.

Je pense que le NPD nous a présenté un exposé idéaliste et très bien fait. C'est malheureux que le seul commentaire que je puisse faire après avoir lu le mémoire, c'est que nous nous trouvons dans une position fort difficile, soit accepter tout ce que vous avez dit sans discussion ou s'absenter de vous suivre dans cette voie. J'aimerais beaucoup entamer un débat complet sur les mesures de guerre, étant de Montréal et du Québec. Je suis persuadé qu'il y a bien des gens qui pourraient en apprendre long là-dessus, mais je m'abstiendrai de commenter ce soir.

M. Osler: Le premier ministre du Manitoba estime que c'est là une bonne idée.

M. Prud'homme: Merci beaucoup. Comme vous, je me réjouis du dénouement de l'affaire Cross. Je me demande comment nous aurions pu faire face à toute cette affaire si cette loi n'avait pas existé dans nos statuts. Je m'abstiendrai de débattre la chose. Mais toutefois, j'ai révisé le mémoire rapidement, je l'ai reçu ce soir comme tout le monde et en anglais et c'est un mémoire bien conçu. Si vous le lisez attentivement, vous devriez être d'accord, sauf qu'à la page 12, il y a une petite phrase qui dit:

«Il se peut que si quelqu'un veut s'engager dans une certaine forme sémantique juridique, il y a certains aspects de questions qui, en temps d'urgence, sont des questions qui peuvent alors relever de la compétence fédérale».

Je voudrais que le témoin m'explique ce que cela veut dire, «certains aspects de questions qui, en temps d'urgence». C'est une lecture rapide, je ne lis pas aussi vite en anglais que je le fais en français, mais j'ai l'impression que c'est un peu une concession pour ceux qui peuvent penser que lorsqu'il y a une urgence grave, tout ce qui est dit dans les onze premières pages et à la treizième page jusqu'à la fin, peut être mis de côté.

Et j'aimerais que le témoin me l'explique. Ce qui est arrivé au Québec n'est pas une question de sémantique ou de mots.

M. Renwick: Monsieur le président, je pense que dans la rédaction même de mon exposé, certains aspects indi-

[Texte]

some matters, is designed to indicate that under no circumstances, in our understanding of the federal Constitution of the country, is there some overriding power in the federal government which can usurp the areas exclusively provided in the Constitution to the provincial governments. But I used only the one example, and I would repeat it again, that it may be that under the requirement of the defence of Canada, matters such as rent control could be a matter of national regulation in time of emergency, when in times which were not of emergency and therefore not a matter of the defence of Canada, would be within provincial jurisdiction.

I intended to say very much exactly what I did say, namely, that the area is (a) limited and, (b) each of the instances would have to be dealt with in its specific context at the time in which the question arose. That is very much inherent in the federal structure of the country. I want to repeat, and perhaps this is my last remark on it, that there is just no justification under some hazy thinking about the federal Constitution of Canada that in times of warfare or in times of difficulties internally within the country, there is some method by which the federal structure can be destroyed. The federal structure is part of the Constitution, and the federalization of the country is essential, in our judgment, to its growth and development.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gibson?

Mr. Gibson: Do you agree, sir, that if a provincial government requests help, the federal government is clearly within its rights in a case such as we had in Canada with the Laporte situation in acting as it did?

Mr. Renwick: Mr. Chairman, I have taken that question of whether or not there is a request from a particular provincial government for assistance from the federal government to be one of the matters which would be taken in judgment by way of evidence by the federal government in determining whether it would exercise its legislative competence.

Mr. Gibson: Would you answer my question, sir, please?

Mr. Renwick: Yes. My answer to the question is that a mere request from a provincial government does not confer jurisdiction on the federal government which it does not otherwise have.

Mr. Gibson: I still do not think you have answered. You have not come out, yes or no, whether the federal government had the right constitutionally to do what it did.

Mr. Renwick: The mere request by a provincial government is not a sufficient basis for the exercise by the Government of Canada of powers which it does not otherwise have.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): May I now invite comments from the floor?

Mr. Thomas R. Blanchard: My name is Thomas R. Blanchard. I live at 54 Sloby Road in Scarborough.

I notice that Mr. Renwick refers to Justice Laskin, and he said that civil rights was a grey area. Well, I would

[Interprétation]

quent qu'en aucun cas, d'après nous, la Constitution fédérale du pays et le gouvernement fédéral a des pouvoirs qu'il peut usurper, des pouvoirs qui appartiennent normalement aux provinces. Mais je ne me suis servi que d'un seul exemple que je répéterai et il se peut que pour la défense du pays, des questions, par exemple, comme le contrôle des loyers puissent devenir une question d'urgence nationale en cas d'urgence et qui ne le seraient pas en d'autres moments et qui, lorsqu'il ne s'agit pas de la défense du pays, relèveraient des provinces.

Je dois dire aussi qu'il s'agit a) d'une zone limitée et b) chaque cas devrait être traité dans son cadre particulier, lorsque cela se produit. Cela est inhérent à la structure fédérale du pays. Je tiens à répéter qu'on ne peut justifier une pensée nébuleuse sur la constitution du Canada qui, au moment d'une guerre ou face à des difficultés internes, que certaines lois permettent de détruire la structure fédérale. La structure fédérale fait partie de la constitution et cela est essentiel à notre vie, à la croissance et au développement du pays.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gibson?

M. Gibson: Le gouvernement fédéral est-il d'accord que, dans un cas comme celui de M. Laporte, le gouvernement eut raison d'agir comme il l'a fait?

M. Renwick: Monsieur le président, je me suis demandé si, lorsqu'il y a une requête d'un gouvernement provincial pour recevoir l'aide du gouvernement fédéral, si c'est une question qui peut être jugée en écoutant des preuves et pour savoir si le gouvernement fédéral peut exercer sa compétence fédérale.

M. Gibson: Pouvez-vous répondre à ma question?

M. Renwick: Oui, je réponds en disant que la demande tout simplement du gouvernement d'une province ne confère pas une autorité au gouvernement fédéral qu'il n'aurait pas en temps normal.

M. Gibson: Vous n'avez pas dit oui, vous n'avez pas dit non. Vous ne m'avez pas dit si le gouvernement fédéral était constitutionnellement en droit d'agir comme il l'a fait.

M. Renwick: A mon avis, la requête d'une province ne justifie pas le gouvernement fédéral de prendre des libertés qu'il n'a pas en temps normal.

Le coprésident (M. MacGuigan): Maintenant, les commentaires de l'assistance.

M. Thomas R. Blanchard: Je suis M. Thomas Blanchard. J'habite à 54 Slokey Road, à Scarborough.

J'ai remarqué que M. Renwick a parlé du juge Laskin et il a dit que les droits civils représentaient une zone

[Text]

like to inform Justice Laskin that the reason that is a grey area is that the Supreme Court of Canada refuses to define that grey area.

I observed the case of Fawcett versus the Attorney General of Ontario. I was seated as a lone witness. No one else was interested in the fact that this man had been interned for four years without trial. Walter Williston was arguing in an effort to get this man a trial, after four years' internment.

Mr. Roderick Cormack—I think his name was Cormack—represented the Attorney General of Ontario, and he said that there was no such thing, mark you, there was no such thing as the right of trial in Canada. We had a man here this afternoon complaining about the same thing. But Roderick Cormack explained. He says there is no obligation on the Crown to try any case. The Crown may drop a case at any time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Blanchard, may I ask you to get to the constitutional point.

Mr. Blanchard: Yes; that this is a grey area that they have not defined—that is it. Now, you interrupted my train of thought, but I must say that Roderick Cormack explained—he explained—that they could be dropped at any time. Then he informed the Supreme Court of Canada that Ontario was dropping those charges, after four years' internment without trial.

The only comment of the Supreme Court of Canada was: what about the Magna Charta? I must say, in connection with what we have been talking about—33 pages—that we are very lucky to be a colony of Great Britain, and to inherit the Magna Charta. From 1215 AD the Magna Charta guarantees these rights safe. But the reason this area is grey is that the Supreme Court of Canada refuses to support the Magna Charta. They recommitted Mr. Fawcett for life.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Blanchard. Next?

Mr. Joseph Caplan: Gentlemen, Senators, ladies and gentlemen, I did not mean to interrupt that time. If we are talking about civil rights, and of course we were talking about the War Measures Act, I believe, Mr. Brewin, that if we judge ourselves and think deeply the country did the right thing. As a citizen I say that.

Let us talk to Mr. Manitoba there, Mr. Ontario and all of you. There is not one province of Canada that does not allow the Bill of Rights to be pushed aside, where Canadians can be deprived of the right to make a living by a foreigner, an American. I talk about the one situation that none of you has not been involved in.

There is not one who can sit back there and say that somebody has not written to you and said that we cannot get into Canadian show business because some American says, we do not want you. That goes for Quebec City, La Belle Province—La Belle Province? They are talking about separatism. Separatism? It has been separate for years.

There is not one big theatre there that is not controlled by Americans who will knock you out. Manitoba, Portage

[Interpretation]

grise. Eh bien, j'aimerais dire au juge Laskin que ce domaine est une zone grise, parce que la Cour suprême du Canada refuse de définir cette région grise, cette zone grise.

J'ai étudié l'affaire Fawcett contre le procureur général d'Ontario. J'assistais comme témoin et je m'intéressais au fait que cet homme avait été interné pendant quatre ans, sans procès. Walter Williston voulait obtenir un procès à cet homme, après quatre ans d'internement ou d'emprisonnement.

M. Roderick Carmack représentait le procureur général d'Ontario et il a dit qu'il n'y avait pas de chose telle que le droit d'avoir un procès au Canada. Cet après-midi, un témoin s'est plaint de la même chose mais Roderick Carmack a expliqué. Il a dit que la Couronne n'avait aucune obligation de tenir un procès. La Couronne peut laisser tomber une cause en aucun temps.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Blanchard, puis-je vous demander d'en venir au point de la Constitution, s'il vous plaît?

M. Blanchard: Oui, mais c'est une zone grise qui n'est pas définie. Vous m'avez interrompu, vous avez interrompu la marche de ma pensée mais Roderick Carmack a dit qu'une cause pouvait être mise de côté à n'importe quel moment. Puis il a dit à la Cour suprême du Canada que l'Ontario laissait tomber ces accusations après quatre ans d'emprisonnement sans procès.

Le seul commentaire de la Cour suprême du Canada a été le suivant:

Que dire de la Grande Charte? Je dois dire qu'au sujet des choses dont nous venons de parler—33 pages de texte—que nous sommes très chanceux d'être une colonie de la Grande-Bretagne et d'hériter de la Grande Charte. Depuis l'an 1215, après le Christ ou année du Seigneur, la Grande Charte garantit ces droits. Mais il s'agit d'une zone grise parce que la Cour suprême du Canada refuse d'appuyer la Grande Charte. Et ensuite, ils auraient emprisonné M. Fawcett pour la vie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Blanchard. Le prochain?

M. Joseph Caplan: Monsieur le président, messieurs les sénateurs, mesdames, messieurs, je ne voulais pas vous interrompre. Lorsqu'on parle de droits civils, et naturellement, il a été question de la loi sur les mesures de guerre, je pense que M. Brewin et d'autres en ont parlé, je pense que le pays a bien agi. C'est là mon opinion à titre de citoyen.

Parlons aux gens du Manitoba, de l'Ontario et des autres provinces. Il n'y a pas une province au Canada qui ne permette pas de mettre de côté la Déclaration des droits. Le droit d'un étranger de gagner sa vie et ici je parle de cas dont tous sont au courant.

Personne ne peut dire qu'il n'a pu entrer dans le monde du spectacle au Canada parce que les Américains ne l'ont pas voulu. Cela vaut pour la Belle Province. On parle de séparatisme, la chose existe depuis des années.

Au Manitoba, à Portage-la-Prairie, il n'existe pas de maisons de spectacle importantes qui ne soient contrôlées par des Américains qui peuvent vous éliminer. Je me suis rendu à Portage-la-Prairie et je me comptais chanceux d'avoir échappé aux mauvais coups en pareille occur-

[Texte]

la Prairie—as a matter of fact, I was lucky I did not get hit on the head by a fellow because I had the nerve to go to Portage la Prairie and ask to buy space in a Canadian theatre. This is depriving us of our Bill of Rights. This is what I think people came down here tonight to hear. Not to hear something that we all feel in our heart, the right thing happened. We are sorry. We feel ashamed that it did not happen sooner, that Mr. Laporte did not have to die to prove to ourselves that we were men.

We lost 50,000 people in the last war; we know we are men. We know that the people that went overseas were; volunteers all of them. Fears? Maybe; we do not know, but we know one thing about it; we have a country now and can sit back here and argue with each other. Otherwise, it would not have been that way. Yet we all sit here and have had a political argument which has really and truly brought me out of the place; it took me away from something else tonight. We took a trip to Edmonton last year, just to find a place that somebody would listen to our problems.

Nobody will listen to our problems. Do you know why? Because you are all busy listening to each other's problems, and unless you listen to our problems, what is the sense of having these committees? You know what the advice is, and believe me, I know a few people in the business. They all tell me, it does not make sense; nothing will happen. If that is true, fellows, we might as well give up. We might as well have sent them all and given the FLQ the country. We would not do that because we are free. We would not give it to the Germans. We would not give it to the Japanese, so why should we give it to the FLQ?

This is really senseless. Yet in Fort William two years ago an American tried to have me deported. I phoned Mr. Robarts, a very good friend of mine. He said, write me a letter. Now, why do not you fellows write each other letters? You all have time, but let us listen to our problems. Let us find out how a Canadian citizen—we can find out what you people want to know, how you want to make this a good country to live in. Believe me, it is not really that good. You know, I was the first one to buy the Bill of Civil Rights. You know what happened? A very good friend of mine Louis Herman, a lawyer, who earned his way through law school working in show business, donated it to a Chicago club.

We are an international country. We recognize everybody's rights. As a matter of fact, we recognize the rights of free men so badly that we locked ourselves out of business and this is ridiculous. Why do we not all smarten up and say to ourselves that we are going to stop arguing with each other, that the politicians are going to stop taking up time in these meetings. I think they are important, I hope they are important. If they are not important, there are a lot of people here who are going to feel very stupid. Thank you, gentlemen.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next.

Mr. Robert Freimuts (189 Hillsdale Ave., Toronto 25): I am Robert Freimuts from Toronto. I want to inquire if what you said was that the government should not have the power to abandon civil rights for the moment, because of some reason that they have at the time. In the first brief, is that basically what you said?

[Interprétation]

rence. On se voit ainsi dépossédé de notre déclaration des droits. Nous sommes attristés de choses qui sont arrivées. L'affaire Laporte est déplorable.

Nous avons perdu 50,000 hommes au cours de la Seconde Grande guerre. Les soldats se sont battus pour notre pays. Notre argumentation sur le plan politique nous a orientés sur une autre question. Nous nous sommes rendus à Edmonton l'an dernier pour sensibiliser les gens à nos problèmes.

Personne n'a voulu y prêter l'oreille. Vous savez pourquoi? Chacun n'est intéressé qu'à lui-même. Si personne ne prête l'oreille à nos problèmes, à quoi servent ces comités? Savez-vous ce qu'on dit? La chose n'a pas de sens. Il ne peut rien se produire. Si c'est là la vérité, il vaudrait mieux plier bagages. Il faudrait en quelque sorte céder le pays au FLQ. On se saurait s'y résoudre, parce qu'on est libre. On ne céderait pas le pays aux Allemands, aux Japonais. Alors pourquoi l'abandonner au FLQ?

La chose ne tient pas debout. Cependant à Fort William il y a deux ans, un Américain a tenté de me faire déporter. J'ai communiqué avec M. Robarts qui m'a dit de lui écrire. Écrivez vous-mêmes. Étudions nos problèmes. Apprenons comment améliorer la situation dans notre pays. Ce n'est pas très rose à l'heure présente. Je me suis procuré la Déclaration des droits, mais un ami à moi, avocat, l'a donnée à un Club de Chicago.

Nous sommes un pays reconnu internationalement. Nous respectons la liberté de tous et chacun, au point que la chose peut paraître ridicule. Pourquoi ne pas nous raffiner et cesser ces luttes internes. Ces séances du comité sont importantes, du moins je le crois. Si ce n'est pas le cas, il y a bien des gens qui vont avoir l'air stupide. Je vous remercie, messieurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le suivant.

M. Robert Freimuts (189 Hillsdale Ave., Toronto 25): Je suis Robert Freimuts. Je me demande si vous ne demandez pas que le gouvernement ait le pouvoir d'abandonner les droits civils à certaines occasions. Est-ce bien ce que vous avez dit?

[Text]

Mr. Renwick: That is basically the question which I raised as a matter of serious constitutional problem in the country.

Mr. Freimuts: In the second brief, did you suggest that these industries that are closed down and locked out, the government should not allow them to just close down and put out of jobs about 300 people that are usually put out of jobs?

Mr. Renwick: Yes. We think that there should be an adequate explanation to the government of any decision which is made to shut down a plant which lays men off, who have been employed for many years in those plants.

Mr. Freimuts: Well, would not the rights that the government has no power to negate, also include the rights of the owners of those plants who wish to close them down?

• 2105

Mr. Renwick: Yes, we anticipate that they were rights of the owners of the plants and certainly that is very right in the Province of Ontario, very correct. The problem which we have is how do you balance off the relative rights of the employee against the owners of the plant and at the present time the people who lose are the nice people who work in the plants. There is no procedure requiring justification before a government board for decisions to shut down plants creating the kind of social impact which unemployment creates in the province.

Mr. Freimuts: Well I do not see what rights the employee has in that situation. Are you considering that he has a right to that particular job?

Mr. Renwick: I believe that the employee who is employed, for example, for 25 years in the plant is entitled to protection and adequate security, should he by a decision which has no relation to him be thrown out of work, both in terms of his future retraining, his re-employment and his security.

Mr. Freimuts: Well I will grant that he has a right to retrain himself and he has a right to go out and get another job, but I will not agree that he has a right to that particular job. I say that the owners of the plant have built the plant and have given this person the job which he has a right to seek, but not a right to hold. He does not have a right to the job just because it exists. If these people now decide that they no longer wish to have that particular plant operating and to give that person his job, then they have a right to say that they are closing the plant down tomorrow and the person no longer has a job. He cannot claim that job as a right.

Mr. Renwick: We have a fundamental difference in viewpoint.

Mr. Prud'homme: Just as a supplementary to the student from Toronto, I think he asked a very good question. He said you raised this question in your brief, so what is your answer?

Mr. Renwick: Well our answer—

[Interpretation]

M. Renwick: Oui, c'est bien la question que j'ai soulevée comme étant un problème constitutionnel important.

M. Freimuts: Dans le deuxième mémoire, est-ce que vous avez laissé entendre que les industries qui ferment leurs portes pour laisser quelque 300 travailleurs sans emploi devraient se voir prohiber la chose par le gouvernement?

M. Renwick: Nous pensons qu'il devrait y avoir une explication donnée au gouvernement, lorsqu'une entreprise décide de fermer une usine et de renvoyer les gens qui ont travaillé pendant longtemps.

M. Freimuts: Les droits que le gouvernement a le droit d'enlever ne comprennent-ils pas ceux des propriétaires d'usines qui ferment leurs portes?

M. Renwick: Oui, nous présumons que c'étaient les droits des propriétaires des usines et cela est très correct dans la province d'Ontario. Le problème que nous avons, c'est comment équilibrer les droits relatifs des employés par rapport aux droits des propriétaires. À l'heure actuelle, ceux qui perdent bien sûr ce sont les employés et les ouvriers. Il n'y a pas de procédure qui exige une justification devant une commission gouvernementale pour accepter la fermeture des usines, ce qui entraîne les conséquences sociales que le chômage crée dans la province.

M. Freimuts: Je ne vois pas quels droits les employés ont en pareil cas. Pensez-vous qu'ils ont droit à ce travail-là en particulier?

M. Renwick: Nous pensons que l'employé, par exemple, qui a travaillé pendant 25 ans à une usine a droit à une protection et à une sécurité convenables, s'il est victime d'une décision qui n'a rien à voir avec lui, perd son emploi, ne peut plus se recycler et n'a pas de sécurité.

M. Freimuts: Eh bien! je reconnais qu'il a le droit de se recycler et de trouver du travail ailleurs. Mais je ne serais pas d'accord qu'il a droit à cet emploi en particulier. Je pense que les propriétaires ont construit l'usine et ont donné à cette personne l'emploi qu'elle a droit de postuler mais non de garder. Elle n'a pas droit à cet emploi simplement parce qu'il existe. Si les propriétaires décident maintenant de ne plus exploiter cette usine et de congédier cet employé, ils ont le droit de fermer l'usine et cet employé ne peut réclamer cet emploi comme son droit.

M. Renwick: Nous avons évidemment des points de vue fondamentalement différents.

M. Prud'homme: Je veux simplement ajouter quelque chose à ce qu'a dit l'étudiant de Toronto. Je pense qu'il a posé une très bonne question. Il a dit que vous avez soulevé cette question dans votre mémoire, quelle est donc votre réponse?

M. Renwick: Bien, notre réponse...

[Texte]

Mr. Prud'homme: You said the government has the right under—

The Acting Chairman (Mr. Prud'homme): Could they put aside what you raise in your brief or not? I would like to have your answer to that. You raise it very well in your brief, it is all right, I agree on that.

Mr. Renwick: We raised it as a question in the brief to this Committee; we gave the answer which we believe is the adequate one in the Assembly in the Province of Ontario and it is available in the Debates of the Assembly and that is that there should be a requirement that when a company makes a decision to shut down a plant that it should appear before a government board and give adequate reasons and explanations of the decision which it has come to.

Mr. Prud'homme: I am sorry, I was referring to the first brief, Mr. Renwick.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that we have to assume that the witnesses have said what they wanted to say about these problems and if they have asked questions to which they have not provided answers, I am sure they have reasons for doing this.

There is one final commentator from the floor.

Mr. Edward Ryan: I am not a goofy Newfie, I am a foggy Maritimer and my name is Edward Ryan, and a refugee of unemployment like many of my compatriots in this part of the country. I wish to say that our friend from the NDP does not recognize Canada east of the Ottawa River. I would like to propose—

Mr. Osler: The feeling is mutual.

Mr. Edward Ryan: —a system of government that I believe would be helpful to Canada and never mind this baloney that is going on here.

I believe that Canada should be divided into five or six regions and each region should have as much jurisdiction as possible over its own affairs and Ottawa should be a very minimum of government. That these regions should look after everything possible. The only thing would be defence and justice between the regions. That the regions would even be able to exercise duties against another region, because the big problem that faces the eastern part of this country is that it is not Boston that closes the industries down, but Bay Street. It is not Boston that sends products to Halifax and then replaces them with California products, but Bay Street.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Ryan, do you have any comments which relate to the brief which has been presented?

Mr. Edward Ryan: The brief on unemployment. We can talk on that. Unemployment should be looked on from each region and if products are going from this region to another region and causes unemployment, the region must have power to shut those products off. We look for his comment on that.

Mr. Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Ryan.

[Interprétation]

M. Prud'homme: Vous avez dit que le gouvernement a le droit... dans des...

Le président suppléant (M. Prud'homme): Pourraient-ils ne pas tenir compte de ce que vous avez dit dans votre mémoire. Je voudrais connaître votre réponse à cela. Vous avez très bien soulevé cette question dans votre mémoire.

M. Renwick: Nous avons posé la question dans le mémoire remis au présent Comité mais nous avons donné la réponse qui, à notre avis, est la réponse appropriée à l'Assemblée de l'Ontario. Elle est contenue dans les Débats de l'Assemblée et prévoit que lorsqu'une compagnie décide de fermer une usine, elle devrait comparaître devant une commission gouvernementale pour justifier la fermeture de son usine.

M. Prud'homme: Je regrette, monsieur Renwick, je parlais du premier mémoire, ici.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que les témoins ont dit ce qu'ils avaient à dire sur ces problèmes et s'ils ont posé des questions auxquelles ils n'ont pas fourni de réponse, ils ont sans doute une raison de ne pas le faire.

Nous avons un dernier commentateur de la salle.

M. Edward Ryan: Je m'appelle Edward Ryan. Je ne suis pas de Terre-Neuve, mais des Maritimes et je suis un réfugié du chômage comme bon nombre de mes compatriotes de cette partie-là du Canada. Je tiens à dire que notre ami du Nouveau Parti démocratique ne reconnaît pas le Canada à l'est de la rivière Outaouais.

M. Osler: Je suis également de votre avis.

M. Edward Ryan: Je voudrais proposer un système de gouvernement qui, à mon avis, serait utile au Canada peu importe évidemment cette situation difficile.

Je propose une division du Canada en cinq ou six régions et chacune de ces régions aurait autant de compétences que possible sur ses propres affaires et Ottawa aurait très peu de pouvoirs; ces régions s'occuperaient de tous les domaines possibles. Pour sa part, le fédéral s'occuperait de la justice et de la défense entre les régions. Les régions pourraient même exercer des pouvoirs contre une autre région. Le problème qui se pose à l'est du Canada, ce n'est pas que Boston ferme les industries, mais plutôt Bay Street. Ce n'est pas Boston qui envoie des produits à Halifax puis les remplace par des produits de la Californie, mais Bay Street.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Ryan, est-ce que vous avez des commentaires qui se rattachent au mémoire qui a été présenté?

M. Edward Ryan: Le mémoire sur le chômage, oui. On pourrait en parler. Le chômage devrait être examiné ou étudié par chacune des régions et si un produit passe de cette région à une autre et cause du chômage, la région doit avoir le pouvoir de limiter l'accès de ces produits. Nous attendons ses commentaires à ce sujet.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Ryan.

[Text]

Ladies and gentlemen, I would like on your behalf to thank Mr. James Renwick and Mr. Stepen Lewis for their presentation to us. thank you.

An hon. Member: Is Stephen Lewis here?

Mr. Stephen Lewis (Leader, NDP Ontario): Yes, I am here and waiting to be questioned and have missed the opportunity.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Excuse me, Mr. Ryan.

Mr. P. Ryan: Mr. Chairman, I think I should take this opportunity to draw to your attention and that of the meeting that the Hon. Allan and Mrs. Grossman are with us this evening down at this end of the hall.

Mr. Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Ryan. Mr. Prud'homme.

Mr. Prud'homme: I personally would be entirely agreeable to question Mr. Lewis if it is the wish of the Committee, but not on the two briefs, but on their thinking of the future of Canada. I think my question is very basic to this Committee. We are going to go across Canada to talk about today's actual problems and that is why this Committee was set up so we could listen to the people of Canada and ask them if they are happy with the Constitution and if not if they have any suggestions to make on a new, more viable and acceptable Constitution. I personally would have a lot of questions to ask of a leader—and I am not partisan in any way—of a political party of Canada who thinks his party has new ideas for the future of Canada or the future of their province. If it is agreeable I will proceed, but if not I will leave that as a suggestion for future meetings of the Committee.

Mr. Osler: Could we invite them to come to Ottawa, because that would involve only one or two people, whereas we have several hundred people here.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, we certainly cannot continue this dialogue tonight, interesting as it might be, to get all of our ideas. Perhaps the audience would like to question all of us for that matter.

Mr. Prud'homme: But I go along with my colleague's suggestion to invite them back.

Mr. Blanchard: I have presented a brief to you, and it is on your desk, which answers the very question the man asks.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well he wanted someone else's view on that question.

Mr. Blanchard: It is submitted and is on your table.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We have some 20 other people who have done the same thing and we hope to get to them all. Thank you very much, gentlemen.

I will now call on Mrs. Claire L. McLaughlin, the Policy Chairman of the Toronto and District Liberal Association. I would now invite Mrs. McLaughlin to speak to us.

[Interpretation]

Mesdames et messieurs, en votre nom, je voudrais remercier M. James Renwick ainsi que M. Stephen Lewis qui nous ont présenté un mémoire fort intéressant ce soir.

Une voix: M. Lewis est ici?

M. Stephen Lewis (chef du NPD, Ontario): Oui en effet, j'attendais qu'on me questionne et j'ai manqué l'occasion.

Le coprésident (M. MacGuigan): Excusez-moi, monsieur Ryan.

M. Ryan: Monsieur le président, je crois devoir saisir cette occasion de vous signaler ainsi qu'à l'assemblée que M. Grossman et M^{me} Grossman sont ici ce soir. Ils sont à l'autre bout de la salle.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je vous remercie, monsieur Ryan. Monsieur Prud'homme.

M. Prud'homme: Personnellement, j'accepte de questionner M. Lewis si c'est le désir du Comité, non sur les deux mémoires, mais sur ce que le NPD pense de l'avenir du Canada. Je crois que cette question est tout à fait fondamentale pour le présent Comité. Nous devons aller à travers le Canada parler des problèmes actuels; c'est dans ce but que le présent comité a été formé; notre comité devrait pouvoir écouter les Canadiens et leur demander, s'ils acceptent la constitution actuelle, sinon, ce qu'ils proposent comme solution de rechange. J'aurais en effet beaucoup de questions à poser à un leader de parti, moi qui ne suis pas le partisan qui pense que son parti a de nouvelles idées sur l'avenir du Canada et de sa province. Si ceci est acceptable, je le ferais, sinon, ce sera une suggestion pour les prochaines réunions.

M. Osler: Pourrions-nous les inviter à venir à Ottawa vu que cela n'impliquerait qu'une couple de personnes tandis que nous sommes plusieurs centaines ici.

Le coprésident (M. MacGuigan): On ne peut pas continuer cette discussion ce soir même si elle est très intéressante pour recevoir toutes vos opinions. Je pense qu'il pourrait se poser des centaines de questions à ce sujet.

M. Prud'homme: J'appuie la suggestion de mon collègue de les inviter à revenir.

M. Blanchard: Je vous ai présenté un mémoire; il est sur votre pupitre et répond précisément à la question de cet homme.

Le coprésident (M. MacGuigan): Bien, il a demandé l'opinion de quelqu'un d'autre sur cette question.

M. Blanchard: Le mémoire est présenté et se trouve sur votre table.

Le coprésident (M. MacGuigan): Une vingtaine d'autres personnes ont fait la même chose et nous espérons toutes les satisfaire. Je vous remercie beaucoup, messieurs.

J'invite maintenant M^{me} Claire McLaughlin de l'Association libérale du district de Toronto.

Je donne la parole à M^{me} McLaughlin.

[Texte]

Mrs. Claire L. McLaughlin (Policy Chairman, Toronto and District Liberal Association): I would like to thank the Joint Committee of the House of Commons and the Senate for coming to Toronto and all the Standing Committees of the House who are starting to move across the country to the people. I think it is unfortunate that there are people who still have not got enough faith in the political system to come to the meetings, but I think this is a move in the right direction and I hope it certainly continues.

The Toronto and District Liberal Association represents 24 federal and 30 provincial riding associations and we would like to discuss three areas. (1) The Canadian Bill of Rights (2) An Environmental Bill of Rights and (3) the Constitution status for the large urban metropolis to include a form of legislature similar to senior levels of government, areas of legislative power, with realistic taxation powers to guarantee the cities a completely autonomous tax base.

We would recommend to the Commission the inclusion in the British North America Act, a Bill of Rights which would (a) override existing federal, provincial and municipal law in cases where they conflict and (b) that such a Bill of Rights should guarantee the freedom of speech, assembly and privacy, official language and ownership of poverty, unless deprived of it by due process of law, and protection against discrimination in regard to shelter, employment, education and in any area involving the expenditure of public moneys on the grounds of race, colour, ethnic origin, religion or sex.

The right to privacy, because of currently available sophisticated electronic equipment and because of the proliferation of data information and distribution of same, has caused predictable anxiety on behalf of many citizens. The Fourth Amendment to the Constitution of the United States which reads:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the person or things to be seized...

has afforded all citizens of the United States much protection from electronic surveillance. In Ontario at the present time law enforcement officers having a strong suspicion of criminal actions may obtain a warrant from a Justice of the Peace, who may or may not be a member of the legal profession. The search warrant is not a difficult document to obtain, yet it gives the right to officers to enter a citizens' premises and in the process trespass on many of his basic civil rights. In addition, electronic surveillance is conducted by provincially licensed private security guards, engaged in tracking down false insurance claims and employees suspected of stealing merchandise and so on.

The contending forces for policy here are the desire to apprehend criminals with the most sophisticated techniques available and on the other hand to respect a treasured inheritance from English common law which implements the maxim that every man's house is his castle. We believe that most reasonable citizens would agree that wiretaps, hidden microphones and so on used

[Interprétation]

Mme McLaughlin (Association libérale du district de Toronto): Je voudrais remercier le comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat d'être venu à Toronto ainsi que tous les autres comités de la Chambre—comités permanents, qui vont maintenant dans les diverses régions du Canada pour s'adresser à la population directement. J'estime qu'il est malheureux que des gens n'aient pas encore assez confiance au système politique pour venir aux réunions, mais je pense que c'est une initiative excellente qui devrait se poursuivre.

L'Association libérale de Toronto représente vingt-quatre comtés fédéraux et trente comtés provinciaux et nous voulons discuter de trois domaines. D'abord, la Déclaration canadienne des droits, puis la déclaration sur l'environnement et enfin le statut constitutionnel pour les grands centres urbains afin qu'ils aient une forme de législature semblable aux niveaux supérieurs de gouvernement, des domaines de pouvoirs législatifs, des pouvoirs réalistes d'imposition afin d'assurer aux villes une assiette fiscale complètement autonome.

Nous recommandons à la Commission l'inclusion dans l'AANB d'une déclaration des droits qui (a) dépasserait les droits fédéral, provincial et municipal en cas de conflit et (b) qui garantirait la liberté de parole, d'assemblée et de vie privée ainsi que la langue officielle et la propriété à moins que ceci ne soit enlevé par l'application de la loi ainsi que la protection contre la discrimination en ce qui concerne le logement, l'emploi et l'éducation et tout domaine comportant des dépenses de deniers publics pour des raisons de race, de couleur d'origine ethnique, de religion ou de sexe.

Le droit à la vie privée, étant donné maintenant que nous avons un équipement électronique très perfectionné et à cause de la prolifération et la distribution de renseignements laisse prévoir beaucoup d'anxiété chez un grand nombre de citoyens. Le quatrième amendement à la constitution des États-Unis se lit ainsi:

Le droit des gens à la sécurité de leur personne, de leur maison, de leurs documents et de leurs effets, ne doit pas être violé et aucun mandat ne sera émis si ce n'est d'après une cause probable, appuyée par un serment ou une déclaration décrivant en particulier l'endroit à perquisitionner et la personne ou les choses à saisir...

Cet amendement a contribué à protéger beaucoup les citoyens des États-Unis contre la surveillance électronique. En Ontario, à l'heure actuelle, les préposés à l'application de la loi, qui se doutent de certains actes criminels, peuvent obtenir un mandat d'un membre de la Cour de la Paix, qui peut ou non être avocat. Un mandat de perquisition n'est pas difficile à obtenir; il donne alors le droit d'entrer dans la maison d'un citoyen et de violer un bon nombre de ses droits civils fondamentaux. En outre, des gardes de sécurité privés sont habilités par la province à surveiller électroniquement et à poursuivre ceux qui font de fausses déclarations d'assurance et les employés soupçonnés de voler des marchandises, etc.

Les forces qui s'opposent ici sont le désir d'appréhender les criminels à l'aide des techniques les plus précises dont on dispose tout en respectant le «common law» anglais qui veut que la maison de tout homme soit son château. Nous croyons que la plupart des citoyens raisonnables conviendront que capter des conversations télé-

[Text]

by responsible police officers are distasteful but that extortionists, blackmailers and kidnappers are more so. Proposed surveillance legislation will shortly be presented to the House of Commons and certainly will be of great value in allaying the fears of many citizens who intensely dislike the casual use of such equipment or transference of personal information files. However, such legislation is applicable to a very private and personal area which should be further protected by our Constitution.

The Bill of Rights should include protection against discrimination in any area involving the expenditure of public moneys. The intent of this statement is to ensure that when government spends money raised from all the people, it must be spent in such a way that all the people have access to the area of expenditure, be it a hospital, a road, a school, or a library and so on. Unfortunately, much public money has been spent on housing, on hospitals, where there is a direct and immediate charge for service, as opposed to schools, a charge which those in the greatest need, particularly in the large cities, have been unable to meet.

Statistics on poor and inadequate housing and an overwhelming chronic dependence on welfare assistance because of poor health and pre-natal care alone, would indicate that the government is not spending our money in such a way as to break the cycle of poverty for many citizens. A bill of Rights would ensure that the minorities who have suffered since Confederation, because of a lack of political currency and influence, will have constitutional access to basic government services. The legislative pattern of government is responsive to pressure by those with a vested interest in the status-quo. Minorities, particularly poor minorities, who contribute little to the economy and whose needs are great, are beginning to organize into pressure groups and it will be these minorities who will appeal to a Bill of Rights for their just share of services to which they contribute. Therefore a Bill of Rights would give some measure of hope, not to the majority of people, but to those minorities who have the most difficult time adjusting and responding to a rapidly changing world.

Recently the provincial Liberal Party had a rally and at that rally there was a concern that the ownership and disposal of property should not always be a basic right, but that it should be interfered with sometimes by due process of law. Many of our basic natural resources are held by foreign interests and it was felt that it might not be in the Canadian public interest to allow foreign, or indeed Canadian owners to dispose of such property.

An Environmental Bill of Rights would guarantee our right to clean air, clean water, a tolerable noise level and recreational opportunities. The tragedy in the whole question of preservation of our environment is that many of those whose lives and families are destroyed are not of our species. They are the wildflowers, the birds, the animals and the fish who populate our forests, rivers and lakes and who are unable to protest. The mallard duck who may only be able to hatch one duckling from a clutch of 10 because the DDT she has ingested has weakened the fibre of her eggs to such an extent that they crumble from the weight of her body, has no Bill of Rights she can invoke against society. We, as responsible citizens, must see that the wildlife and ecology of our great country is not destroyed, for to upset the delicate

[Interpretation]

phoniques, cacher des microphones et utiliser d'autres moyens employés par des policiers est désagréable, mais que les extorqueurs, les maîtres-chanteurs et les ravisseurs le sont davantage. On présentera sous peu à la Chambre des communes un projet de loi sur la surveillance qui contribuera sans doute grandement à calmer bon nombre de citoyens qui n'aiment pas du tout qu'on utilise cet équipement ou divulgue des renseignements personnels et confidentiels. Par ailleurs, une telle législation est applicable à des domaines très privés et personnels qui devraient être par la suite protégés par notre Constitution.

La Déclaration des droits devrait protéger contre la discrimination dans tout domaine comportant la dépense des deniers publics. La présente déclaration vise à assurer que quand le gouvernement dépense de l'argent obtenu des citoyens, il doit le dépenser de façon que tous les citoyens puissent bénéficier de cette dépense soit par un hôpital, une route, une école ou une bibliothèque, etc. Malheureusement, beaucoup d'argent dépensé pour le logement, les hôpitaux, dépenses pour lesquelles des services directs et immédiats sont exigés par opposition aux écoles, dépenses auxquelles ceux qui en ont le plus grand besoin, particulièrement dans les villes, sont incapables de contribuer.

Des statistiques sur les logements inappropriés et la dépendance excessive du bien-être social indique que le gouvernement ne dépense pas notre argent de façon à briser le cycle de la pauvreté pour bon nombre de citoyens. Une Déclaration des droits assurerait que les minorités qui ont souffert depuis la Confédération à cause du manque d'influence politique, auront accès aux services gouvernementaux fondamentaux. La législation du gouvernement tend à répondre aux pressions exercées par ceux qui sont intéressés à garder le statu quo. Les minorités, en particulier les minorités pauvres qui contribuent peu à l'économie dont les besoins sont grands, commencent à s'organiser en groupes de pressions et ce sont ces minorités qui feront appel à une déclaration des droits pour obtenir leur juste part des services auxquels ils contribuent. Par conséquent, une Déclaration des droits donnerait une certaine mesure d'espoir, non pas à la majorité des citoyens, mais à ces minorités qui ont le plus de difficultés à s'adapter aux changements rapides qui se produisent dans le monde.

Récemment, le parti libéral provincial a tenu une grande assemblée politique au cours de laquelle on s'est demandé si la propriété et les dispositions concernant la propriété devraient être toujours un droit fondamental que l'exercice de la loi pourrait parfois enfreindre. Un grand nombre de nos ressources nationales fondamentales sont détenues par des intérêts étrangers et on a estimé qu'il ne pourrait pas être de l'intérêt public canadien de permettre à des étrangers ou même à des propriétaires canadiens de disposer d'une seule propriété.

Une Déclaration des droits sur l'environnement garantirait notre droit à l'air pur, à l'eau pure, à un niveau de bruits tolérables et à des chances de se récréer. Ce qu'il y a de tragique dans toute la question de la préservation de notre environnement c'est que bon nombre de ceux qui sont détruits, ne sont pas de notre espèce. Ce sont des fleurs sauvages, les oiseaux, les animaux et les poissons qui peuplent nos forêts, nos rivières et nos lacs et qui sont incapables de protester. La cane qui ne peut sauver qu'un canard sur dix parce que le DDT a tellement

[Texte]

balance of nature will in the end spell the end of human life. In addition, the common love of all people for the peace, beauty and balance of nature cannot contain forever the guilt people already feel when they see our natural environment befouled. Such a Bill of Rights for the environment would give individual citizens and conservation groups recourse to stop the destruction of our ecology and perhaps open the question as to whether our society can afford to accommodate rapid technological change, or whether technological advances should be restrained until the damage to our ecology has been overcome.

Concerning Constitutional status for the urban metropolises, I submit copies of resolutions discussing the problems of the cities which were passed by large majority votes at both the London Policy Conference and the Ottawa Policy Conference.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We could append those, if you like, to your evidence.

Mrs. McLaughlin: Yes. Both resolutions indicate that delegates felt cities should participate in Federal-Provincial Constitutional Conferences. The implication of this statement is that the large urban metropolis must have constitutional status, with its own legislative power, taxation powers and legislative form and procedure. There must be a new section to the British North America Act dealing with the city and delegating specific powers within its jurisdiction. The increasing urbanization of Canada demands that the city be able to execute long range planning and development within the financial and political framework that recognizes local autonomy. The Constitution was written at a time when the effect of the city on the nation's social and political stability and growth was minimal. This is no longer the case. Glaring inadequacies in a Constitution can frustrate and alienate regions who do not feel their interests are adequately protected. Senior levels of government have, because of the way urban riding boundaries are drawn, never been obliged to give the cities the attention they deserve. Crying social needs, such as day-care facilities for the city can go begging for action if a provincial government feels a mother's place is in the home. Raw sewage can flow untreated into lakes for want of money for treatment plants. Provincial and federal boards and commissions, whose chairmen and board members are appointed, have become insensitive and unresponsive to the wishes of the people and hold their positions often for life. Indeed the Mayor of metropolitan Toronto who we heard earlier today is not directly elected by the people.

The Toronto Harbour Commission, for example, whose future development policies are unknown, whose important discussions are held in camera, who are self-sustaining by the use of our waterfront in their land transaction schemes, are completely out of touch with what the people in the city want for our waterfront. Furthermore, there is not a decision that can be made by our city or metropolitan politicians that cannot be appealed, either to the Ontario Municipal Board or to the Provincial

[Interprétation]

affaibli ses œufs, n'a pas de bill de droits de l'homme à invoquer. Mais nous, en tant que citoyens responsables, devons voir à ce que la vie sauvage, la faune, la flore et l'écologie de notre pays ne soient pas détruites car le déséquilibre de la nature conduira à la fin à la destruction de la vie humaine. En outre, l'amour commun de tous les hommes pour la paix, la beauté et l'équilibre de la nature ne peut pas empêcher les gens de rester silencieux quand ils voient notre environnement ainsi détruit. Une telle Déclaration des droits pour l'environnement accorderait aux citoyens et aux groupes qui s'occupent de la conservation un moyen pour arrêter la destruction de notre écologie et peut-être engager le débat à savoir si notre société peut s'accommoder des rapides changements des technologiques ou si les progrès technologiques devraient être restreints jusqu'à ce que les dommages causés à notre écologie soient réparés.

Au sujet des statuts constitutionnels pour les métropoles urbaines voici des copies des résolutions pour étudier les problèmes des villes, qui ont été adoptées à la majorité des voix, aux conférences de London et d'Ottawa.

Le coprésident (M. MacGuigan): Nous pourrions les ajouter en appendice à votre témoignage, si vous le voulez.

Mme McLaughlin: Oui. Les deux résolutions indiquaient que les délégués pensaient que les villes devraient participer aux conférences constitutionnelles fédérales-provinciales. Il semble que les grandes métropoles urbaines doivent avoir des statuts constitutionnels et leur propre autorité législative, leur pouvoir de prélever des impôts et des procédures, cela devrait être ajouté à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'urbanisation de plus en plus grande au Canada demande que les villes puissent faire une planification à long terme dans les domaines politique et financier. La constitution a été écrite à une époque où l'influence d'une ville sur la stabilité sociale et politique était minime. Ce n'est plus le cas. Les inégalités frappantes de la constitution peuvent frustrer et aliéner des régions qui ne voient pas leurs intérêts bien protégés. Les niveaux supérieurs de gouvernement, à cause des limites des villes, n'ont jamais été obligés de donner aux villes l'attention qu'elles méritent. Des besoins sociaux impérieux comme des centres pour les enfants le jour sont importants si le gouvernement provincial estime que la place de la mère est au foyer. Les eaux-vannes vont directement dans les lacs et il n'y a pas de filtration d'eau. Les commissions fédérales et provinciales dont le président et les membres sont nommés, ne sont plus sensibles aux problèmes, ne répondent plus aux besoins de la population et sont souvent nommés à vie. Même le maire de la ville de Toronto, que nous avons entendu aujourd'hui, n'est pas directement élu par la population.

La Commission du port de Toronto qui a des politiques d'avenir inconnues et dont les discussions ont lieu à huis clos, n'a aucun contact avec les citoyens. En outre, aucune décision ne peut être prise par la ville ou les hommes politiques de la métropole sans qu'elle soit interjetée en appel par le Conseil municipal de l'Ontario ou le Cabinet provincial. Quand a-t-on interjeté appel au sujet des décisions des gouvernements fédéral et provinciaux? Ce manque de pouvoir dans la prise des décisions a placé nos hommes politiques dans une situation peu enviable.

[Text]

Cabinet. When have the decisions of the federal or provincial governments last been appealed? Surely this lack of ultimate decision-making power has put the municipal politician in an undesirable position. Yet he represents the same voters as federal and provincial politicians and should be able to make final and binding decisions in a democracy on their behalf.

If a government should assume responsibility for the manner in which it spends the taxes it raises, the implication is that massive federal and provincial spending in the cities should be accompanied by federal and provincial decision-making which certainly has been the case. The government of the cities must be able to raise their own taxes to meet their own needs as they and not others see them within the bounds of a new Constitution.

I would just like to mention one further point on amendment procedure for the Constitution.

There must be a balance between a Constitution which is too easy to change, and one as is the case at the present time that is too difficult. Unanimous consent by all 10 provinces has held back constitutional change. Perhaps if there were 40 provinces or four, change would be easier. Recently a Commission has recommended to the Maritime Provinces that there is potential merit in Maritime union. Perhaps for changes in the Constitution a Maritime union could have one vote and a Prairie union another. The regional voting pattern could then be 1 British Columbia vote, 1 Prairie vote, 1 Ontario vote, 1 Quebec vote and 1 Maritime vote, retaining the procedure that all 5 votes would have to be in the affirmative prior to an amendment being carried.

Thank you, Mr. Chairman.

• 2125

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mrs. McLaughlin.

I want to suggest a procedure to the Committee which I hope will be acceptable. We have this brief and the next one by Dr. Clarkson on behalf of a Liberal Association, a different one and an important one, but possibly there will be a certain coincidence of viewpoint. We also have three briefs by Ukrainian Committees following that. I wonder if we might, in both cases, invite the presentation of all of the briefs, that is, the two Liberal briefs, before we have questions on those, and the three Ukrainian briefs before we have questions on them. Would that be an acceptable procedure?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I now will invite Dr. Clarkson to come forward and if Mrs. McLaughlin will remain, you can direct questions subsequently to either one.

Ladies and gentlemen, I would like to invite Dr. Stephen Clarkson, Professor of Political Science at the University of Toronto and recent Mayoralty candidate for the Liberal Party in Toronto to make a presentation to us. I understand Dr. Clarkson is speaking on his own behalf and not on behalf of the Municipal Liberal Association.

Dr. Stephen Clarkson (Professor of Political Science, University of Toronto): Thank you, Mr. Chairman, honourable Senators, and members of the House of Com-

[Interpretation]

Ils représentent les mêmes électeurs que le fédéral et le provincial. Ils pourraient prendre des décisions définitives en leur nom.

Si un gouvernement doit être responsable des impôts qu'il prélève, il semble que des dépenses massives dans les villes devraient être accompagnées par des décisions du fédéral et des provinces. Les gouvernements des villes doivent pouvoir prélever leurs propres impôts pour répondre à leurs propres besoins.

Je voudrais tout simplement mentionner un autre point, au sujet d'une procédure d'amendement de la constitution. Pour modifier la constitution.

Il doit y avoir un équilibre entre une constitution qui est trop facile à changer et une comme celle que nous avons à l'heure actuelle qui est trop difficile à changer. Il est difficile d'obtenir l'accord unanime de toutes les 10 provinces. Ce serait peut-être plus facile s'il y avait 40 ou quatre provinces. Récemment, une commission a indiqué aux Maritimes que l'union des Maritimes a certains mérites. Peut-être que pour modifier la constitution, l'union des Maritimes pourrait avoir un vote, l'union des Prairies un autre. On pourrait peut-être avoir un vote pour la Colombie-Britannique, un pour les Prairies, un pour l'Ontario, un pour le Québec, un pour les Maritimes et les cinq votes devraient être affirmatifs avant qu'un amendement soit apporté.

Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, madame McLaughlin.

Je veux suggérer une procédure qui vous paraîtra acceptable, je l'espère. Nous avons ce mémoire et l'autre du docteur Clarkson qui est au nom d'une autre association libérale, une qui est importante, mais il y aura peut-être des coïncidences d'opinions. Après ce mémoire il y a aussi trois mémoires du comité ukrainien. Je me demande si dans les deux cas, nous pourrions demander la présentation de tous les mémoires, c'est-à-dire des deux mémoires libéraux avant de poser des questions et des trois mémoires ukrainiens avant de poser des questions. Est-ce que cela serait une procédure acceptable?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. MacGuigan): Maintenant, je demanderai au docteur Clarkson de venir ici, et si madame McLaughlin attend vous pourrez poser des questions à l'un ou l'autre.

Mesdames, messieurs, j'invite M. Stephen Clarkson, professeur de Sciences politiques à l'Université de Toronto, qui était récemment candidat libéral à la mairie de Toronto, de bien vouloir nous présenter son mémoire. Je crois comprendre que M. Clarkson parle en son nom personnel et non pas au nom de l'Association libérale municipale.

M. Clarkson (professeur de Sciences politiques, Université de Toronto): Merci, monsieur le président, et honorables sénateurs et députés. J'ai deux excuses à faire au

[Texte]

mons. I have two introductory apologies, one is that my brief is brief and the other is I will speak to it and not read it.

Je m'excuse auprès des francophones, mon texte est seulement en anglais. Je n'ai pas pu le traduire à temps et je m'en excuse.

I must say I have some difficulty, Mr. Chairman, relating to your Committee which is called the Committee on the Constitution and what is very unclear to me is whether you are addressing yourselves to amending the existing Constitution or whether it is just a question of adapting to the existing situation. It seems to me that this is a confusion and an ambiguity which probably does bother you. What I would like to do in my brief is not give very well-worked out proposals that are documented and at great length, but simply suggest three approaches or the way I would recommend that you approach the issue in the three dimensions. To the extent that you are talking about a new Constitution, to the extent you are talking about amending the Constitution, or to the extent you are simply talking about adjusting to the given situation.

What I would like to address myself to, in particular, is the question of the cities in the Constitution. If you are thinking about the idea of rewriting the Constitution, it seems to me you should start from a couple of principles which are not ones that are incorporated in the current Constitution or, in fact, in any. There are a couple of problems and one problem is, as we know historically, that structures outlive the problems they were designed to cope with. Our political institutions are unable to deal with many of the problems we have facing us simply because the structures we have inherited are blind to them whether it is a question of foreign control, pollution, or even to attack the problems of the cities. So I think if you are starting afresh, one of the principles you would want to incorporate in a modern Constitution, would be the principle that structures should be in James Bondian terms "self-destructing" or "self-liquidating", or in some way, have a provision for them to come to an end when the problems they were set up to deal with have, in fact, been solved.

The second principle I would like to raise is the question of power and responsibility which should be defined as being where the problems are. When applied to the cities this clearly means that in any new Constitution the cities, where all the major social problems are, should have the major financial, constitutional and legal powers to deal with them. I realize it is really talking in pipe dreams to think of rewriting from scratch the Constitution, and, perhaps, to be more realistic and address myself to your real concerns, if you are talking about amending the Constitution and if you are seriously considering the problems of the cities, the kind of proposal I would like to make to you is that you take one of the institutions in the federal government whose purpose is not obvious to many Canadians, namely, the Senate, and turn it into a body that would give the cities that direct voice which they have been clamouring for in the federal government.

There are a number of models that spring to mind. One of the models is the West German Bundesrat which does provide representation from the provinces, the Laender in Germany, that is direct in the sense of the

[Interprétation]

début, l'une est que mon mémoire est bref et l'autre est que je le commenterai, je ne le lirai pas.

I am sorry for the French speaking members here. My text has been written only in English.

Je dois dire que j'éprouve une certaine difficulté, monsieur le président à faire la relation entre votre Comité, qui s'appelle Comité de la Constitution, et ce qui est très obscur pour moi à savoir si vous travaillez à modifier la Constitution actuelle ou s'il s'agit seulement d'une adaptation à la situation actuelle. Il me semble qu'il y a une confusion et une ambiguïté qui vous ennuiant probablement. Ce que j'aimerais faire dans mon mémoire, ce n'est pas de présenter des propositions élaborées qui sont documentées et étendues, mais simplement de suggérer trois approches ou la façon que je recommanderais pour approcher le sujet dans les trois dimensions. Dans la mesure où vous parlez d'une nouvelle constitution, à celle où vous parlez d'amender la Constitution ou à la dimension où vous parlez simplement d'ajustement à une situation donnée.

Ce que j'aimerais aborder, en particulier, c'est la question des villes dans la Constitution. Si vous avez l'idée de récrire la constitution, il me semble que vous devriez commencer avec deux principes qui ne sont pas inscrits dans la Constitution actuelle, ou, en fait dans aucune. Il y a une couple de problèmes et un problème est que, comme nous le savons historiquement, les structures survivent aux problèmes qu'elles devaient résoudre. Nos institutions politiques ne peuvent pas s'occuper des nombreux problèmes que nous avons, parce que les structures dont nous avons héritées n'en tiennent pas compte, qu'il s'agisse d'une question de contrôle étranger, de pollution ou même de s'attaquer aux problèmes des villes. Donc, je crois que si vous recommencez à neuf, l'un des principes que vous vous voudrez insérer dans la constitution moderne, serait le principe que les structures devraient, en termes de James Bond «se détruire elles-mêmes» ou «se liquider» ou de quelque façon, une disposition qui leur permettrait de cesser d'exister quand les problèmes pour lesquels elles avaient été établies ont, en fait, été résolus.

Le deuxième principe que je voudrais énoncer est la question du pouvoir et de la responsabilité qui devraient être définies comme existant là où sont les problèmes. Appliqué aux villes, cela veut dire clairement que dans toute nouvelle constitution, les villes, où se situent tous les grands problèmes sociaux, devraient avoir des pouvoirs supérieurs financiers, constitutionnels et légaux de s'occuper de ces problèmes. Je sais que je rêve réellement en songeant à rédiger de nouveau la Constitution, et peut-être pour être plus réaliste et m'occuper de vos préoccupations réelles, si vous parlez d'amender la Constitution et si vous considérez sérieusement les problèmes des villes, la sorte de proposition que je voudrais vous faire c'est la suivante: prendre l'une des institutions fédérales, dont le but n'est pas évident pour beaucoup de Canadiens, c'est-à-dire le Sénat, et en faire une institution qui donnerait aux villes cette voie directe au gouvernement fédéral, voie qu'elles ont réclamée.

Il y a plusieurs modèles qui me viennent à l'esprit. L'un des modèles est le Parlement de la République fédérale d'Allemagne qui assure une représentation directe des provinces, les Laender en Allemagne, et cela est direct en ce sens que les membres du Cabinet des gouvernements

[Text]

members of the Cabinet of the Laender governments are represented in the Bundesrat. They obviously cannot spend all their time there and they have deputies who are, in fact, senior civil servants from the provinces who sit in their place there.

The second point I would make in terms of adapting our current Constitution to the problems of the cities, is what a lot of us in Toronto have been talking about in all the parties and outside the parties, namely the need to have three level-limited-mandate problem-solving authorities. Again, the problem that comes to mind is pollution where all three levels of government have some financial strength and some constitutional authority to deal with a major problem like pollution. Perhaps our Constitution should allow for the establishment of bodies that, say, for a 10-year period would have the job of taking resources and personnel from all three levels of government and put them into a body that would have the job of dealing with that problem.

Third, Mr. Chairman, if, in fact, the process of constitutional revision proves to be impossible and many of us are afraid that this is, in fact, the case, it seems to me the problems of the cities could be largely resolved without a change in the Constitution since it is the provinces who have all the essential power that is needed, all the essential monetary power that is needed. By a simple change of heart, change of attitude and then the resulting change of legislation, the cities by changes in the Municipal Act and the taxing arrangements could in fact, be given that financial and legal power with which they could then deal with their own very critical social problems.

My real conclusion is simply this. It does not really matter as far as I can see and as far as the cities are concerned which of the three paths are taken, whether you rewrite, whether you amend or whether you simply adapt. The results are what matter because if we do not respond sufficiently quickly to the growing urban crises, we will have a certain kind of city state, but these city states are going to be states or urban anarchies and the model is not going to be ancient Greece. The model is going to be modern New York, modern Chicago and modern Los Angeles.

I put, in completion to you, Mr. Chairman, that your task is important; the problem is extremely critical in the cities, we are delighted you are here; it does not matter which way you respond, but respond our political system must. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Dr. Clarkson. Mr. Whelan.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, I just wanted to ask Dr. Clarkson if he is aware of the fact that Toronto has more representation in Ottawa per capita than any other place in Canada? We have 12 Senators who are representatives in Ottawa. Their homes are in Toronto, they originally came from Toronto, but I do not see any of them here tonight, and we have 24 members of Parliament from the greater Toronto area. You are saying that these people who represent Toronto in Ottawa today, your elected representatives and your Senators, are not doing a very good job on behalf of the City of Toronto.

[Interpretation]

Laender sont représentés au Parlement fédéral. Ils ne peuvent évidemment passer leur temps là et ils ont des députés qui, en fait, sont des fonctionnaires supérieurs des provinces qui siègent là à leur place.

Le deuxième point que je voudrais établir en ce qui concerne l'adaptation de la constitution actuelle aux problèmes des villes est ce dont beaucoup de nous à Toronto avons parlé dans tous les partis et en dehors des partis, à savoir, précisément le besoin d'avoir des autorités mandatées aux trois niveaux pour solutionner les problèmes. Encore une fois, le problème qui vient à l'esprit est celui de la pollution où les trois niveaux de gouvernement ont quelque capacité financière et quelque autorité constitutionnelle pour s'attaquer à un problème majeur comme la pollution. Peut-être que notre Constitution devrait permettre l'établissement d'organismes qui, disons pour une période de deux ans, auraient la tâche de prendre les ressources et le personnel aux trois niveaux de gouvernement et en former un organisme qui aurait mission de solutionner ce problème.

Troisièmement, monsieur le président, si, en fait, le processus de la révision constitutionnelle se révèle impossible, et nombre d'entre nous craignent que ce ne soit impossible, il me semble que le problème des villes pourrait être réglé en grande partie sans changer la Constitution puisque ce sont les provinces qui ont le pouvoir essentiel qui est requis et tout le pouvoir financier nécessaire. En changeant simplement notre attitude, notre comportement et en modifiant la législation, les villes, à la suite des changements dans la loi des municipalités et dans les mesures de taxation pourraient, en fait, avoir la capacité financière et juridique par laquelle elles pourraient alors faire face à leurs propres problèmes sociaux critiques.

Ma conclusion réelle est simplement celle-ci. Peu importe, en autant que je puis voir et en autant que les villes sont concernées, quelle attitude parmi les trois est adoptée, soit que vous récrivez, soit que vous amendez ou soit que vous adoptez simplement.

Les résultats sont ce qui compte parce que si nous ne répondons pas assez rapidement à la crise urbaine croissante nous aurons une sorte d'état-ville, mais ces états-ville deviendront des états ou des anarchies urbaines et le modèle ne sera pas l'ancienne Grèce. Le modèle sera le New York moderne, le Chicago moderne et le Los Angeles moderne.

Je sais, Monsieur le président, que votre tâche est importante, le problème est extrêmement critique dans les villes; nous sommes heureux de vous voir, ici. Peu importe, quelle que soit votre réaction, mais notre système politique doit réagir. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Clarkson. Monsieur Whelan.

M. Whelan: Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Clarkson, s'il est au courant du fait que Toronto a plus de représentants à Ottawa par tête que tout autre endroit au Canada? Nous avons 12 sénateurs qui sont représentants à Ottawa. Leurs maisons sont à Toronto, ils sont originaires de Toronto, mais je ne vois aucun d'eux ici ce soir et nous avons 24 députés du Toronto métropolitain. Vous dites que ces gens qui représentent Toronto à Ottawa aujourd'hui, vos représentants élus et vos sénateurs, ne font pas un bon travail au nom de la ville de Toronto.

[Texte]

Dr. Clarkson: I did not actually suggest that. The problem nevertheless is that the voice of the cities is strangled or the cities themselves are financially and constitutionally strangled. They are the creatures of the province; they have virtually no constitutional power and yet 80 per cent of the population lives in them. The urgent social problems are there. We know in Toronto better than you know in Ottawa how to deal with our own problems. We have to go to Ottawa or we have to go to Queen's Park in order to get any action on them. What is needed is a major shift in the institutions of this country, in the way we make provisions so we are not necessarily dealing with uniform federal policies for all urban problems.

Mr. Whelan: I do not agree with you.

Dr. Clarkson: Enabling legislation perhaps at the federal level, but with the control and the administration done locally where each city will be able to work out its own answers to its own problems.

Mr. Whelan: I do not agree with you at all. Who are these people who represent you in Ottawa? I know a lot of them and a lot of them are former municipal politicians. They know your problems as well as anybody would no matter who in the hell you would send down there whether they be 10 appointed Senators or anyone else. I am very much against anybody in any form of government being an appointed representative as far as that goes. I could name Phil Givens and all these people who speak on your behalf in Ottawa. They know your problem. You are not going to get anybody any better down there no matter how you get them or how you send them down there than the elected federal representatives you have today. If you do not like those 10 or 12 Senators who represent the City of Toronto in Ottawa, tell Trudeau and have him somehow change them.

Dr. Clarkson: Sir, may I take that as a comment not a question.

Mr. Ryan: Thank you, Mr. Chairman. Dr. Clarkson, the usual type of Constitution that a group getting together tries to form is one that will last out over years, over generations, maybe even over centuries. You suggest that we should have some kind of a disposable bottle or bio-degradable Constitution that will atomize itself over how many years, I do not know. I take it that it is a very few years.

Do you think this kind of Constitution is going to give our country the stability it needs, something for all its regions and all its people to rely on unless it is formed with a view to lasting?

Dr. Clarkson: Mr. Ryan, the simple point I was making is that structures tend to outlive the problem they are designed to deal with. Any institutions we set up or any institutions we amend should have a much greater flexibility simply because the rate of social change is accelerating so quickly that institutions, even if we

[Interprétation]

M. Clarkson: Ce n'est pas exactement ce que j'ai suggéré, monsieur. Le problème néanmoins est que la voix des villes est étranglée ou qu'au point de vue constitutionnel et financier les villes sont elles-mêmes étranglées. Elles sont des créatures des provinces; elles n'ont virtuellement pas de pouvoir constitutionnel et pourtant 80 p. cent de la population vit dans les villes. Les problèmes sociaux urgents sont là. Nous savons mieux à Toronto que vous savez à Ottawa comment traiter vos propres problèmes. Il nous faut aller à Ottawa ou à Queen's Park pour agir. Ce qu'il faut, c'est un transfert important dans les institutions de ce pays en ce sens que nous prenons des mesures de sorte que nous n'ayons pas nécessairement à transiger avec les politiques fédérales uniformes pour tous les problèmes urbains.

M. Whelan: Je ne suis pas d'accord avec vous.

M. Clarkson: Habilitier la législation peut-être au niveau fédéral mais avec contrôle et administration au niveau local des municipalités qui pourront trouver leurs réponses à leurs propres problèmes.

M. Whelan: Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Qui sont ces personnes qui vous représentent à Ottawa? J'en connais beaucoup et beaucoup d'entre eux sont d'anciens politiciens municipaux. Ils connaissent vos problèmes aussi bien mieux que tout autre que vous pourriez envoyer là-bas peu importe qu'ils soient 10 sénateurs nommés ou tout autre. Je suis contre n'importe qui dans n'importe quelle forme de gouvernement qui est un représentant nommé aussi loin que cela est possible. Je pourrais nommer Phil Givens et tous ces gens qui parlent en votre nom à Ottawa. Ces gens-là connaissent vos problèmes. Je pense que vous n'aurez pas de meilleurs représentants là-bas, à Ottawa, peu importe la manière que vous les trouvez ou la manière que vous les envoyez là-bas, que les représentants fédéraux élus que vous avez aujourd'hui. Si vous n'aimez pas ces 10 ou 12 sénateurs qui représentent la ville de Toronto à Ottawa, dites-le à Trudeau et faites qu'il les change de toute façon.

M. Clarkson: Monsieur, je puis prendre cela comme un commentaire non comme une question.

M. Ryan: Merci, Monsieur le président. Monsieur Clarkson, le type usuel de constitution que nous cherchons à former, à constituer, c'est une constitution qui pourra durer pendant des années, pendant des générations, et peut-être même pendant des siècles. Vous suggérez que nous devrions avoir une espèce de constitution disponible, bio-dégradable qui se détruirait elle-même après combien d'années, je ne sais pas. Je veux croire que c'est après très peu d'années.

Pensez-vous que ce type de constitution va permettre de donner à notre pays la stabilité dont nous avons besoin, des mesures pour que toutes ses régions et que tous ses citoyens s'appuient sur elle à moins qu'elle soit établie en vue de durer?

M. Clarkson: Monsieur Ryan, tout ce que je veux dire, c'est que les structures tendent à survivre au problème qu'elles doivent régler. Toute institution que nous établissons ou toute institution que nous amendons devrait avoir une souplesse beaucoup plus grande parce que le taux du changement social augmente si rapidement que

[Text]

design them today to deal with today's problems, would probably be inappropriate a year from now. This is a major problem you, in this Committee dealing with the Constitution, have or the Premiers of the Provinces and the federal government has.

Mr. Ryan: If you brought in a completely new Constitution this year would you turn around and bring in a completely new Constitution the following year?

Dr. Clarkson: Mr. Ryan, you are not reading me clearly. The real difficulty is to have a sufficiently stable framework which is sufficiently flexible and adaptable to deal with the problems as they emerge and as they change. For instance, one of the problems that has emerged in the last 5 or 10 years is the urban crisis and it is clear that our institutions are not responding to it. It is obvious to me and I would think it is obvious to most people here, at least, those who live in the City of Toronto, that if you are going to struggle with the Constitution do not have the illusion that by resolving the problems of the seventies you are going to be resolving the problems of the eighties.

Mr. Ryan: I take it then you really are submitting that there are some urgent problems that should be taken care of constitutionally and there should be adjustments made rather than an entirely new Constitution brought into being in one fell swoop.

Dr. Clarkson: I am just saying whichever tactic you take, if it is a new one then you must make it at least much more flexible than constitutions have been in the past; if you amend it, there are very real problems we have to adapt to such as the cities being heard in Ottawa properly, and if you are just going to shift you can shift just by giving provincial power to the cities.

Mr. Ryan: I have another question, Mr. Chairman. Dr. Clarkson, you have given us some information about the West German federal government set-up. As I understand it that government cannot impose taxes, it is sort of at the mercy of its provinces for its budget supply. In other words, it has to go to the provinces, get them to approve its budget and they supply the money then to the federal government which makes for a very weak form of federal government. Is that not the situation there? You seem to be familiar with it.

Dr. Clarkson: Mr. Ryan, my expertise is failing as you probe deeper. I see Professor Verney in the audience. I do not know if he would be able to answer that question any better. My view is basically that the German federal government is not a weak and does not have a highly decentralized constitution. It is a very strong government and one reason it is strong is that the Senate gives the provinces direct representation and direct involvement in the federal political process, in other words, the processing of legislation, but it is far from a weak system although I cannot answer on your question.

Mr. Ryan: Would you not agree that if the money were supplied in the way I have suggested it would be a very weak federal government, a weak type to bring in here?

[Interpretation]

les institutions, même si nous les établissons pour solutionner les problèmes d'aujourd'hui, deviendraient probablement inadéquates d'ici un an. C'est un problème majeur que vous avez dans ce Comité qui s'occupe de la Constitution, ou que les Premiers ministres des provinces ont et que le gouvernement fédéral a.

M. Ryan: Si vous apportiez une constitution complètement nouvelle cette année, voudriez-vous changer et apporter une constitution complètement nouvelle l'année suivante?

M. Clarkson: La difficulté réelle est la suivante: il s'agit d'avoir un cadre assez stable qui est suffisamment souple et adaptable pour faire face aux problèmes comme ils se présentent et comme ils évoluent. Par exemple, un des problèmes qui s'est présenté dans les 5 ou dix dernières années est la crise cubaine et il est clair que nos institutions n'y répondent pas. Il m'est bien évident, et je penserais qu'il est évident pour la plupart des gens ici, au moins pour ceux qui vivent dans la ville de Toronto que si vous commencez à lutter contre la Constitution, n'avez pas l'illusion qu'en réglant les problèmes des années 70 vous allez régler les problèmes des années 80.

M. Ryan: D'après moi vous laissez entendre qu'il y a certains problèmes urgents dont il faut s'occuper dans le cadre de la Constitution et qu'il devrait y avoir des ajustements plutôt qu'une nouvelle constitution adoptée d'un seul coup.

M. Clarkson: Je dis seulement que quelle que soit la tactique que vous adoptez, si c'en est une nouvelle, alors vous devez au moins la rendre plus souple que les constitutions l'ont été dans le passé; si vous l'amendez il y a de vrais problèmes auxquels nous avons à nous adopter tel que les villes soient entendues proprement à Ottawa et si vous devez simplement changer. Vous pouvez changer seulement en donnant un pouvoir provincial aux villes.

M. Ryan: Une autre question monsieur le président. Monsieur Clarkson, vous nous avez donné quelques renseignements sur l'organisation du gouvernement fédéral d'Allemagne. Je pense que ce gouvernement ne peut pas imposer de taxe et qu'il est en sorte à la merci des provinces pour son budget. Autrement dit, il doit s'adresser aux provinces pour qu'elles approuvent le budget fédéral et ce sont les provinces qui donnent l'argent au fédéral. Ce qui devient une forme très faible de gouvernement fédéral; n'est-ce pas la situation là-bas? Vous me semblez au courant de cette situation.

M. Clarkson: Monsieur Ryan ma compétence diminue comme vous approfondissez. Je vois M. Verney dans l'assistance. Je ne sais pas s'il pourrait mieux répondre à cette question. Mon opinion à la base est que le gouvernement fédéral allemand n'est pas faible et n'a pas une constitution hautement décentralisée. C'est un gouvernement très fort et la raison pour laquelle il est fort c'est que le Sénat donne aux provinces une représentation directe, et une participation directe dans le processus politique fédéral, en d'autres mots, le processus de législation mais c'est loin d'être un régime faible même si je ne peux répondre à votre question.

M. Ryan: Ne pensez-vous pas que si l'argent est fourni, comme je le dis, cela vous fait un gouvernement faible.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, I have not yet called on the people from the floor to speak. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Dr. Clarkson, I would like to take issue with you on the big city myth. For instance, we have Senator David Croll in the Senate who has just completed a poverty committee study throughout all of Canada. Men like that are serving Canada well, do you not think? Are they not going to the cities, are they not visiting slum areas with the purpose of making recommendations? It seems to me we have a good Senate, we have a good House of Commons with good representation from the cities, but the press do not seem to play it up at all. We have Phil Givens, a former mayor, in the House. He is very vocal with a forceful voice for the big city problems and he has had some influence in re-activating the federal government in this area. For instance, there are plans for a shift in emphasis on the cities through the urban affairs development. Do you think that is a good idea, sir?

Dr. Clarkson: I certainly feel, Mr. Gibson, that we have a good Parliament, but with due respect to the Senators who are here and those who have been recently appointed whom I congratulate, I do not think we have an effective second House.

Mr. Gibson: How would your plan help a place like Oakville, Powassan, Callander, North Bay or Whitehorse? These are cities, I suppose. How would it work, how can it be practical?

Dr. Clarkson: The basic principle I am urging on the Committee is that power be located where the problems are, not in some central place which is remote from the problem. If we are going to redefine the Constitution then the power should be where the people are, where they live. Oakville may need rather less power than Metropolitan Toronto.

Mr. Gibson: It is growing very fast.

Dr. Clarkson: The people of Oakville know what their problems are much better than the people of Toronto and certainly better than the people in Ottawa.

Mr. Gibson: You have 14 or 15 members from this area in the House.

An hon. Member: Twenty-four.

Mr. Gibson: Is your plea not really for a change of provincial government? Do you not feel that the provincial government has failed to grapple with these problems?

• 2145

Dr. Clarkson: Mr. Chairman, I thought we were discussing the constitution. I agree with Mr. Gibson that in Toronto under the current situation and without changing the Constitution we could make enormous progress if Queen's Park would understand that Toronto is a mature political area and able to deal with its own problems better than ministers who come from London or Chatham. But the point is not to make a short-term comment like that, the point is to raise the very serious question of the obvious and growing problem of the cities whose

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Je regrette. Je n'ai pas encore appelé les gens du parquet à parler. Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur Clarkson. Je m'oppose en ce qui concerne le mythe des grandes villes. Par exemple, le sénateur David Croll qui vient juste de terminer une étude avec son Comité de la Pauvreté, dans tout le Canada. Ne pensez-vous pas que de tels hommes servent bien le Canada? Ne vont-ils pas dans les villes, ne visitent-ils pas les taudis avec l'intention de faire des recommandations? Il me semble que l'on a un bon Sénat, une bonne Chambre des communes, une bonne représentation des villes, mais la presse n'en parle pas. Nous avons à la Chambre des communes M. Givens, ancien maire. Il est doué d'une bonne voix et il défend bien les villes et il exerce une certaine influence en réactivant le gouvernement fédéral dans ce domaine-là. Par exemple, nous avons des plans en vue d'insister davantage sur le développement des affaires urbaines. Ne pensez-vous pas que ce serait une bonne idée?

M. Clarkson: Je crois certainement, monsieur Gibson, que nous avons en effet un bon Parlement, mais, sauf le respect que je dois aux anciens sénateurs et à ceux qui ont récemment été nommés que je félicite, je ne pense pas que nous ayons une seconde Chambre efficace.

M. Gibson: Comment aideriez-vous des endroits comme Oakville, Promassan, Callander, North Bay ou Whitehorse? Ce sont des villes, je suppose. Comment ça fonctionnerait. Comment cela peut-il être pratique.

M. Clarkson: Le principe de base que je suggère au Comité est que le pouvoir doit résider là où se trouve le problème non pas dans un endroit central loin du problème. Si nous devons redéfinir la Constitution, alors le pouvoir devrait être là où sont les gens où ils vivent. Oakville peut avoir besoin de moins de pouvoir que Toronto.

M. Gibson: Cette ville se développe très rapidement.

M. Clarkson: Les gens d'Oakville connaissent bien mieux leurs problèmes que les gens de Toronto et certainement mieux que les gens d'Ottawa.

M. Gibson: Il y a à la Chambre quatorze ou quinze membres qui viennent de cette région.

Une voix: Vingt-quatre.

M. Gibson: Ne demandez-vous pas vraiment un changement de gouvernement provincial et ne pensez-vous pas que le gouvernement provincial a échoué avec ces problèmes?

M. Clarkson: Monsieur le président, je pensais qu'on discutait la Constitution. Je reconnais avec M. Gibson qu'à Toronto, dans la situation actuelle, et sans changer la Constitution, nous pourrions faire beaucoup de progrès si le Queen's Park comprenait que Toronto est un endroit mature et qu'il peut traiter ses problèmes mieux que les ministres qui viennent de London ou de Chatham. Il ne s'agit pas de faire un bref commentaire comme celui-ci mais il s'agit de soulever la question du problème de l'accroissement des villes dont les problèmes sociaux

[Text]

social problems will increase in urgency but who have no political and financial power to deal with these crises. I suggest it is not good enough, Mr. Gibson, although we have to have that to have excellent members of Parliament in Ottawa.

Mr. Gibson: No, but in Toronto, at Queen's Park, do you not think it would be far less expensive to turn this government out if the people do not want them and put in a government that will respond to this problem instead of creating a new level of government which is more expensive.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is a rhetorical comment, Mr. Gibson. I ask Mr. Dinsdale to be the next questioner.

Mr. Dinsdale: Mr. Chairman, a good deal of the discussion today has concentrated on urban problems as might well be expected, located as we are in the metropolis of Toronto. But as a Western member of Parliament I would like to get clarification from Mr. Clarkson. Is he advocating a three-tier form of government? If so, this would seem to only aggravate the problem that already arises from the distribution of power between federal and provincial. If you get another concentration of power in the urban areas you are not solving anything.

Dr. Clarkson: Are you talking about amending the constitution, sir?

Mr. Dinsdale: No. You have used the phrase that the city should be given the powers equal to solving the problems that concern them at the moment.

Dr. Clarkson: Yes, I think we should consider power as coming from the people. Perhaps we are talking about five levels of government. We should be giving the communities whether their members are ratepayers, whether they are tenants, whether they are welfare recipients or whether they are ethnic groups, the powers they need to deal with their own problems. The large urban communities, such as Metropolitan Toronto certainly need to have more power because they have problems that they could resolve if they had simply the finance and the legislative authority.

If you think of power coming upwards instead of coming down from some mythical center in Ottawa, the provinces would then have the responsibility and the power to deal with the over-all regional planning and co-ordination that is necessary and the federal government as it has already been suggested from the floor would in fact be then a kind of co-ordinating government that would look after national problems such as defence, foreign policy, taxation and monetary policy.

Mr. Dinsdale: It would seem to me that some of the major problems in the constitution as it exists arise from the fact that both Ottawa and the provincial governments want the best of all possible worlds. They believe in centralization so long as it moves in their direction and it would seem to me that you are advocating precisely the same authority and jurisdiction for the cities.

Dr. Clarkson: Yes, all right. On the contrary I am advocating decentralization, especially decentralization within the provinces. In Toronto we suffer from a gro-

[Interpretation]

deviendront de plus en plus critiques mais qui n'auront pas de pouvoir financier ou politique pour traiter ces problèmes. Bien qu'il soit nécessaire d'avoir d'excellents députés à Ottawa, cela ne suffit pas, monsieur Gibson.

M. Gibson: Non, mais à Toronto, dans Queen's Park, ne pensez-vous qu'il serait beaucoup moins coûteux de rejeter ce gouvernement-là, si les gens n'en veulent pas et de le remplacer par un gouvernement qui résoudrait ce problème au lieu de créer un nouveau niveau de gouvernement qui coûte plus cher?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que c'est un argument de rhétorique, M. Gibson. Je demande maintenant à M. Dinsdale de prendre la parole.

M. Dinsdale: Monsieur le président, dans la discussion aujourd'hui, on a beaucoup parlé des problèmes urbains, comme on pouvait s'y attendre dans une métropole comme Toronto. Mais comme je suis député de l'Ouest, je voudrais avoir quelques éclaircissements de la part de M. Clarkson. Est-il en faveur d'une forme de gouvernement à trois paliers? Si oui, cela ne fait qu'aggraver le problème déjà existant de la distribution des pouvoirs entre le fédéral et les provinces. Si vous obtenez une autre concentration de pouvoirs au niveau urbain, cela ne résout rien.

M. Clarkson: Parlez-vous de modifier la Constitution?

M. Dinsdale: Non. Vous avez dit que les villes devraient avoir un pouvoir égal pour résoudre les problèmes qui les préoccupent actuellement.

M. Clarkson: Oui. Je suis d'avis qu'il faudrait considérer que le pouvoir vient du peuple. Peut-être parlons-nous de cinq niveaux de gouvernement. Nous devrions donner aux collectivités, que ce soit des groupes ethniques, des locataires, des contribuables, des assistés sociaux les pouvoirs dont ils ont besoin pour régler leurs propres problèmes. Les grandes communautés urbaines, comme le Toronto-Métropolitain, ont besoin d'une plus grande autorité parce qu'il y a des problèmes qu'ils pourraient résoudre s'ils avaient les moyens financiers et l'autorité législative pour le faire.

Si vous pensez à une autorité qui vient d'en haut au lieu de venir d'en bas comme d'un quelconque centre mythique à Ottawa, les provinces auront alors la responsabilité et le pouvoir de régler les problèmes par un programme de planification régionale et de coordination. Le gouvernement fédéral comme il a déjà été suggéré serait là pour coordonner et s'occuper des problèmes nationaux comme la défense, les impôts, la politique étrangère et les affaires monétaires.

M. Dinsdale: Il me semble que le plus grand problème, dans la Constitution actuelle, vient du fait qu'Ottawa et les provinces veulent le meilleur des mondes! Ils croient en la centralisation tant que cela va dans leur sens et je pense que vous êtes exactement en faveur d'une même autorité et d'une même juridiction pour les villes.

M. Clarkson: Bien. Au contraire, je suis en faveur de la décentralisation surtout dans les provinces. À Toronto, c'est d'une centralisation grotesque que nous nous plai-

[Texte]

tesque centralization in Queen's Park of authority over, for instance, housing; and public housing in Toronto has deteriorated noticeably ever since Ontario Housing Corporation took over the public housing from Toronto housing authorities. It is a very simple principle: people are running housing in Toronto but are not there; they are in the provincial government. People are running public housing in Kitchener whose officers are in Queen's Park. It is a very, very simple principle that problems are normally better dealt with by those people who know what the problems are, in other words those people who are living those problems.

Mr. Dinsdale: But there are some knowledgeable spokesmen on this problem who advocate that the authority for dealing with the growing problems of the urban community should rest with the federal government and I refer to the Honourable Paul Hellyer, for example. This appeals to me because advocating the concentration of power at the provincial and the urban level with respect to dealing with urban problems you are only going to aggravate a problem where you have population concentrating in Canada in five major urban centres. The authorities tell us that by 1985, 80 per cent of the Canadian population will be concentrated in five urban areas, Vancouver, Winnipeg, Montreal, Toronto and so forth and to me, this is only intensifying the social problem that is already reaching the crisis point in our urban communities where you have got complexities of management, administration and governmental supervision beyond the capacity of individuals to cope with.

Dr. Clarkson: Mr. Dinsdale, if you are saying that city government needs reforming I thoroughly agree. We have 101 separate jurisdictions in the Metropolitan Toronto area which need to be absolutely transformed. But as a point that does not mean that the power should not be here and that we should not have enough power to deal with our problems.

Mr. Dinsdale: Yes, but coming back to the point I am making, the suggestion that Mr. Hellyer made, for example, of the satellite cities to avoid this urban concentration. There is no reason at all why this phenomenon of rural-urban migration should go on apace if governments will initiate policies that will reverse the trend.

Dr. Clarkson: Well, there you are raising two quite different questions. One is general urban planning of the whole region and certainly we do need to have provincial governments that do carry out that function. Another problem you are raising is how strong should federal urban policy be.

I see you have the Confederation of Resident and Ratepayers Association on your schedule tonight. I am quite sure you will hear from them that the way to solve our city problems is not to have a uniform, homogenized, standard, centralized federal-urban policy but to have federal-enabling legislation and federal funds which will allow the cities individually to respond to their own problems as they see fit; in other words, a policy which enables the cities to take the money and respond to their own problems. In Toronto they will be very different from Montreal and those will be very different from Vancouver.

[Interprétation]

gnons de la part de Queen's Park, dans le domaine du logement par exemple. Le logement, à Toronto, s'est beaucoup détérioré surtout depuis que la Société du logement d'Ontario a enlevé ce pouvoir aux autorités de Toronto. C'est un principe très simple: à Toronto, il y a des gens qui s'occupent de logements publics et qui ne sont pas là; ils sont au gouvernement provincial. Même problème à Kitchener. C'est un principe admis qu'il est plus facile de solutionner les problèmes lorsqu'on les connaît, c'est-à-dire qu'il appartient à ceux qui vivent dedans de les traiter.

M. Dinsdale: Mais il y a des personnes au fait de ces questions qui disent que le pouvoir de s'occuper des problèmes des communautés urbaines devrait appartenir au gouvernement fédéral. Je pense par exemple à l'honorable Paul Hellyer, car si nous préconisons une concentration du pouvoir au niveau urbain et provincial pour s'attaquer aux problèmes urbains on ne fait qu'aggraver le problème dans les cinq plus grands centres urbains du Canada où il y a concentration de population. Les spécialistes nous disent qu'en 1985, 80 p. 100 de la population canadienne sera concentrée dans cinq régions urbaines: Vancouver, Winnipeg, Montréal, Toronto et ainsi de suite. et, à mon avis, cela ne fait qu'intensifier les problèmes sociaux qui sont déjà arrivés à l'état de crise, dans nos communautés urbaines là où il y a une administration complexe avec contrôle administratif gouvernemental et qui dépasse les possibilités des individus à traiter avec toute cette administration.

M. Clarkson: Si vous dites que les gouvernements des villes ont besoin de réforme, je suis d'accord, il y a je ne sais plus combien de juridictions distinctes dans le Toronto Métropolitain. On doit absolument faire des réformes mais pas à un point où on n'aurait plus le pouvoir de régler nos propres problèmes.

M. Dinsdale: Oui, mais pour revenir à ce que je disais, M. Hellyer avait parlé de villes satellites pour éviter cette concentration urbaine. Mais il n'y a pas de raison pour que le phénomène de migration rufo-urbaine s'accroisse si le gouvernement élabore des politiques qui vont à l'encontre de ces tendances?

M. Clarkson: Vous soulevez deux questions différentes, la planification urbaine générale au niveau des régions et il faut alors des gouvernements provinciaux pour s'en occuper et deuxièmement, le pouvoir éventuel de la politique fédérale dans ce domaine.

Je vois qu'il y a une autre association, la Confederation of Resident and Ratepayers qui en parlera ce soir. Je suis convaincu que la façon de résoudre les problèmes de nos villes n'est pas d'avoir une politique urbaine fédérale, uniforme, centralisée mais d'avoir des fonds et des mesures législatives fédérales à l'appui qui permettront aux villes de répondre chacune pour elles-mêmes à leurs propres problèmes. En d'autres termes, une politique qui permet aux villes de percevoir l'argent et de régir leurs propres problèmes. Ceux-ci sont différents à Toronto, à Montréal ou à Vancouver.

[Text]

Mr. Dinsdale: I will wait for the urban group to make their presentation tonight to see if they have further enlightenment. But there has been a great diversity of opinion as we have moved across the country and I am just trying to get clarification for my own satisfaction.

Dr. Clarkson: I think the message from Toronto is that we feel very capable of handling our own problems but we simply have not got the financial base because of having a nineteenth century constitution that did not have cities with big problems and this can very simply be remedied.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There are a number of members who wanted to ask questions but I think at this point I can accept only Senator Cameron.

Senator Cameron: Mr. Chairman, if I listened to Mrs. McLaughlin and Mr. Clarkson accurately, what they are suggesting is that the Government of Ontario should just move aside and advocate its responsibility and turn the administration over to the City of Toronto; they have both said, one more clearly than the other, that they want autonomous taxing powers. How can you reconcile that as being part of a provincial government system?

Mrs. McLaughlin: How can a provincial government exist within a federal system?

Senator Cameron: There is machinery for that purpose.

Mrs. McLaughlin: Surely there can be certain delegated jurisdictions and taxation powers without making the city a competitor of the provincial government or the federal government.

Senator Cameron: The whole thrust of your argument is that we in the City of Toronto know best what is to be done, please move over and turn it over to us. This is a very mild way of putting it and I want to concur with what my friend Eugene Whelan said—it is so seldom I agree with him—but you do have able representatives in Ottawa both in the Commons and Senate. You have able representatives from Toronto City in Queen's Park. Why do you not get some action out of them and have them amend the legislation so that it will meet your demands without setting up a separate entity, which is what you are asking for.

Mrs. McLaughlin: Can the provincial government turn over certain taxing powers? Is it within its jurisdiction?

An hon. Member: Yes.

Mrs. McLaughlin: You know, can it turn over enough so that the city would be able to manage its own affairs?

Senator Cameron: You have at least five of them and it seems to me that you have done that.

Dr. Clarkson: Mr. Chairman, could I just present a second response to the Senator. We are not saying, "Create a new level of government," although some people are. We are saying that the municipal government does exist but the situation has become so distorted that the provincial government has all the power virtually. The city governments are left with a very small taxation base, which is real property, which is a regressive base of taxation. We have huge problems that are not of our own

[Interpretation]

M. Dinsdale: J'attendrai que le groupe urbain présente son exposé, les opinions sont très diverses d'une extrémité à l'autre du pays et j'essaie tout simplement d'obtenir un éclaircissement pour ma propre satisfaction.

M. Clarkson: L'opinion de Toronto est que nous sommes capables de traiter nos propres problèmes. Toutefois, nous n'avons pas les bases financières nécessaires en raison d'une Constitution du XIX^e siècle qui ne prévoyait pas les grands problèmes urbains actuels qu'on pourrait très facilement régler.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a d'autres personnes qui voudraient poser des questions, mais actuellement je ne peux accepter que celle du sénateur Cameron.

Le sénateur Cameron: J'ai écouté avec attention les deux orateurs, M^{me} McLaughlin et M. Clarkson. Ils semblent suggérer que le gouvernement provincial d'Ontario se retire, abdique ses responsabilités et remette cette administration à la ville de Toronto. Tous deux ont dit, l'un plus clairement que l'autre qu'ils veulent un pouvoir autonome de taxation. Comment peut-on concilier cela avec la participation à un gouvernement provincial?

Mme McLaughlin: Comment un gouvernement provincial exist-t-il à l'intérieur d'un système fédéral?

Le sénateur Cameron: Il y a des structures pour cela.

Mme McLaughlin: Il peut y avoir une délégation d'autorité et de pouvoir de taxation sans que la ville devienne un concurrent du provincial ou du fédéral.

Le sénateur Cameron: En fait, votre thèse est la suivante: nous, à Toronto, savons mieux que quiconque ce qui doit être fait; alors, enlevez-vous du chemin et remettez-vous-en à nous. C'est une façon plus que subtile de le dire. Je suis de l'avis d'Eugène Whelan, pour une fois, sur le fait que vous avez de bons représentants à Ottawa, aux Communes et au Sénat. Vous en avez d'excellents de Toronto à Queen's Park. Pourquoi ne leur demandez-vous pas de modifier la loi pour que cela réponde à vos besoins sans mettre sur pied une entité distincte comme vous le demandez.

Mme McLaughlin: Le gouvernement provincial peut-il déléguer certains pouvoirs de taxation? Cela est-il de sa juridiction? Oui, bien sûr.

Une voix: Oui.

Mme McLaughlin: Est-ce qu'on peut faire une réforme telle que les villes administrent leurs propres affaires?

Le sénateur Cameron: Il y en a au moins cinq et il me semble qu'on l'a déjà fait.

M. Clarkson: Monsieur le président, je voudrais répondre au sénateur. Nous ne disons pas: «Créez un nouveau palier gouvernemental», même si certains le disent. Nous disons que le gouvernement municipal existe, mais que la situation est tellement déformée que le gouvernement provincial a actuellement tout le pouvoir. Le gouvernement municipal n'a plus qu'un petit pouvoir de taxation sur les biens fonciers, qui constitue une base régressive de taxation. Nous avons de grands problèmes que nous

[Texte]

making, immigration, migration from the Maritimes, for instance. We are not able to cope with these and what is happening at least in this province is that power has become so centralized in Queens' Park and the bureaucracy has become so grotesquely overweighted there that we are unable to do what we know needs to be done. So it is not a question of creating a new level of government.

In fact it is the provincial government that has gone around creating new levels of government with its regional plan. The question is very simply to give back enough power, whether by legislation or by constitutional change so that we can really deal with problems that are urgent. It is no reflection at all on the quality of our representation in Ottawa: do not misunderstand the briefs. It is a simple functional problem that those people who have been elected and appointed to work in Ottawa deal with national issues whereas a lot of issues are local and municipal and need to be dealt with at this level.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): There are several gentlemen at the microphone. Sir, if you wish to speak you will have to come to a microphone. Would you go ahead please. Order, please, order.

Mr. Brian Thomson (151 Heath St. East, Toronto 7): Mr. MacGuigan, honourable members of the Joint Committee, my name is Brian Thomson. I might add it perhaps might be rather irrelevant that I am a long time card-carrying member of the Liberal party, perhaps of a longer duration than three of the most prominent members of the federal Cabinet including the Prime Minister but then I have never been carried away by the fact that quantity had any precedence over quality.

I have been listening quite assiduously to Dr. Clarkson's very, very well conceived brief and I find myself in a very strange situation. I am going through a very personal dichotomy here. My heart and my soul fibre are in agreement with Dr. Clarkson but my mind is bogging at the very things he is suggesting. A salient feature of his brief—and I am paraphrasing if I may Dr. Clarkson—was that power should not lie with the federal authority but rather where the problems lie and you indicated they were the individual cities in our country. Essentially, theoretically I can agree with this. We are seeing problems arising across this country in our urban areas of great magnitude, of great consequence to individual citizens in this country. I need not go into that.

I cannot help but think the government in Ottawa is increasingly, perhaps rather tardily, turning its attention to urban affairs. I think Mr. Hellyer started the ball rolling. Urban affairs are being brought to the attention of the government in Ottawa and our parliamentarians there and I think in your suggestion that in a wholly newly-written constitution, the diversion of power from the central authority to the individual cities is wholly unworkable. I can conceive only perhaps that increased assistance be given the urban areas through possibly the passing of additional statutes by which the federal government could in actuality assist an individual urban area in an individual problem, in an individual context.

But if we are to create a new constitution with a complete diversion of power from the federal area to the urban, municipal or even provincial level, I think we would lose the essential spirit of the existing constitution

[Interprétation]

n'avions pas créés nous mêmes: l'immigration, par exemple, et celle qui vient des Maritimes. Nous ne pouvons pas y faire face et le pouvoir devient tellement centralisé à Queen's Park et la bureaucratie souffre tellement d'embourgeoisement que nous ne pouvons pas faire ce que nous sentons le besoin de faire. Il ne s'agit donc pas de créer un nouveau palier du gouvernement.

En fait, c'est le gouvernement provincial qui en crée avec son plan régional. Il s'agit tout simplement de remettre aux autorités municipales, soit par une législation soit en modifiant la Constitution, assez de pouvoir pour que nous puissions solutionner les problèmes urgents. Il ne s'agit pas du tout de la qualité de notre représentation à Ottawa: qu'il n'y ait pas de malentendu sur les mémoires. Ceux qui sont élus et envoyés à Ottawa s'occupent de questions nationales tandis qu'au niveau municipal, il s'agit de problèmes locaux qui doivent être résolus à ce niveau. Ce n'est là qu'une simple question de fonction.

Le coprésident (M. MacGuigan): Il y a beaucoup de gens au micro. Si vous voulez prendre la parole, venez au micro, s'il-vous-plaît. A l'ordre, s'il-vous-plaît!

M. Brian Thomson (151, rue Health est, Toronto): Monsieur MacGuigan, honorables membres du Comité mixte, je suis Brian Thomson, et je pourrais ajouter même si cela peut paraître inconvenant que je suis depuis longtemps membre du parti libéral, peut-être depuis plus longtemps que le premier ministre et trois autres ministres éminents, mais je ne pense pas que la quantité ait jamais eu la préséance sur la qualité.

J'ai écouté attentivement ce que le docteur Clarkson a dit, c'est un mémoire très bien conçu et je me retrouve dans une situation très étrange. C'est un problème de dichotomie personnelle pour moi, mon cœur et mon âme sont d'accord avec le Dr. Clarkson mais mon esprit s'y oppose. Dans son mémoire, et je paraphrase ce qu'il a dit: Le pouvoir ne devrait pas reposer sur l'autorité fédérale mais là où il y a des problèmes, c'est-à-dire au niveau des villes. Essentiellement, et en théorie, je suis d'accord. Il y a certains problèmes d'une grande importance au pays, dans nos grandes concentrations urbaines et ils ont aussi d'importantes conséquences sur les citoyens. Je n'ai pas besoin d'en parler en détail.

Je ne peux m'empêcher de penser que le gouvernement d'Ottawa accorde, un peu tard, une certaine attention aux questions urbaines. C'est M. Hellyer qui fut le premier à attirer l'attention du gouvernement d'Ottawa et de nos parlementaires sur ce problème. Lorsque vous suggérez que dans une Constitution nouvelle, la répartition du pouvoir entre le fédéral et les villes n'est pas pratique. On devrait aider ces régions urbaines de plus en plus en adoptant d'autres lois avec lesquelles le gouvernement fédéral pourrait aider une région urbaine dans un cadre singulier et personnel.

Mais si nous voulons créer une nouvelle Constitution en séparant les pouvoirs entre le fédéral, le municipal et même le provincial, je pense qu'on perdrait le caractère essentiel de la Constitution actuelle qui est important et vaut la peine d'être conservé. Une autorité centrale forte est nécessaire et très précieuse aussi. Et si nous voulons créer une nouvelle Constitution, il faudrait tenir compte de ce fait et le garder.

[Text]

which was very important and well worth saving. A strong central authority is surely a very necessary and a very precious thing to maintain and if we are going to create a new constitution we should bear this in mind and maintain it.

I should be very interested in watching Dr. Clarkson and his colleagues in the future to see whether or not they have any luck in the rewriting of a new constitution. I had a question, having listened to the members of the Committee and the panel questioning Dr. Clarkson. The question seems superfluous and I will not ask it. Thank you for the time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Would the gentleman at the other microphone go ahead please.

Mr. Heinz Koern (Toronto): My name is Heinz Koern. I am from Toronto, living in York.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen. I think in this problem we are dealing with here, there is too much use of the word "power". Power, power, and power again. I think it is a matter of semantics. We should use the term "responsibility" instead and I like to use that term "responsibility" instead of "power" and hear how it sounds. Power to deal with problems. How does it sound? Responsibility to deal with problems. Power to tax. We all know the power to tax is a power to destroy and in our present constitution we tax labour and by labour I mean all mental efforts as well, not just menial efforts. What you do with your brain is also labour.

Now this is what you are destroying under our present taxing system. Mr. Hellyer was sensible only so far as housing is concerned and brought it to federal awareness. I think there is a problem in Toronto all right and it can be dealt with in Toronto and it does not need a change of constitution. It just needs that there is a responsible provincial government and this at the present we do not have. The problems in our urban society are only caused because we cannot identify what is private property. Private property to me is what I create with my own hands, with my brain, that is private property.

I am born into this world and I am going out of this world. Now, how can I possibly tell my children or my grandchildren this is yours. When I am gone, I am gone and someone else takes over. I need a sense of responsibility. So I think private property is very much misconstrued and private property, I think in most people's minds deals with ownership of land. If you had a consensus on this floor I think that is what you would end up with because no one complains about income taxes. This is private property but yet it is confiscated by the federal government and we always hear, "We need income taxes, city income tax". You always hear that. This is a confiscation of private property.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. May I ask you to wind up your remarks please.

Mr. Koern: To come back, I think it still ends up saying as I started out. It is a matter of semantics and we should not use that word "power" so much. I come from a country where the word "power" was misused and you know where I am referring to. I refer to Nazi Germany.

[Interpretation]

Il m'intéresserait fortement de voir le Dr. Clarkson et ses collègues à l'avenir, pour savoir s'ils ont quelques chances dans la rédaction d'une nouvelle Constitution. Après avoir écouté les membres du Comité et les membres du panel, après avoir entendu les questions que vous avez posées à M. Clarkson, les miennes me paraissent inutiles. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur, au microphone, allez-y!

M. Heinz Koern: Mon nom est Heinz Koern. Je viens de Toronto et je vis à New York.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, je pense que pour le problème que nous étudions ici, on parle trop de pouvoir. Pouvoir, pouvoir et encore une fois pouvoir. C'est une question de sémantique. On devrait peut-être plutôt parler de responsabilité. Je préfère employer ce terme de responsabilité au lieu de pouvoir, pourquoi? La responsabilité de régler les problèmes. Pouvoir de taxation et d'imposition. Nous savons tous que le pouvoir de taxation est un pouvoir de destruction et dans notre Constitution actuelle, nous taxons le travail et quand je dis travail, je veux dire tous les efforts humains, non pas simplement le travail manuel mais également le travail intellectuel.

Voilà ce qu'on détruit dans notre régime fiscal actuel. M. Hellyer a pris l'initiative uniquement en matière de logement, et l'a porté à l'attention du gouvernement fédéral. Je pense qu'il existe un problème à Toronto, bien sûr, qui doit être réglé à Toronto et il n'est pas nécessaire de changer la Constitution pour cela. Il faut tout simplement qu'il y ait un gouvernement provincial responsable et c'est ce que nous n'avons pas en ce moment. Comme notre société s'urbanise de plus en plus, il existe des problèmes tout simplement parce que nous ne pouvons pas dire ce que c'est que la propriété privée, à mes yeux, c'est ce que je crée avec mon intelligence et mes mains, ceci est la propriété privée.

Je suis né dans ce monde et je vais en sortir un jour. Actuellement, comment pourrais-je dire à mes enfants et à mes petits-enfants: «Ceci est à vous». Lorsque je serai mort, quelqu'un s'en chargera. J'ai besoin du sens de la responsabilité. Je pense que la propriété privée est très mal interprétée. Je pense que la propriété privée, pour la plupart des gens, signifie simplement la propriété de la terre ou du terrain. Nous sommes d'accord sur le fait que personne ne se plaint des impôts sur le revenu. Ceci, c'est de la propriété privée confisquée par le fédéral. Et on nous rabache toujours les oreilles avec ces mots: «Nous avons besoin du revenu des impôts fédéraux ou municipaux». C'est de la confiscation de la propriété privée.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Puis-je vous demander, monsieur, de bien vouloir terminer?

M. Koern: Pour résumer, ça se ramène à ceci: c'est une question de sémantique et l'on ne devrait pas employer autant ce mot de pouvoir. Je viens d'un pays où le mot pouvoir est bien mal utilisé. Je veux parler de l'Allemagne nazie. On parle toujours de pouvoir dans ce pays.

[Texte]

We are always clamouring for this power in this country. Be careful. Do not give the central government too much power. Bring it back to the people and that is in the municipalities.

• 2205

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next.

Mr. Roger Rickwood (Division of Social Science, York University): My name is Roger Rickwood and I teach at York University and I live in the federal constituency of Greenwood.

I am very surprised at you, gentlemen. You seem to be really hooked on the present constitution. And you now narrowly define it as the B.N.A. Act. Dr. Clarkson has tried to blast through this thinking and really try to get you down to basic principles. How the hell are we going to get there. He is really advocating to consider seriously bringing in participation at the municipal level because he just cannot see—if you allow the normal process of our trustee system of elected representatives to get this kind of representation from the cities.

When you elect a member of Parliament, he is a kind of person who looks for the whole good of the country, for the whole good of the province. That is good but you have to have somebody there who will argue on behalf of the cities and I think you have to bring this in, not perhaps in the final constitution as set up but at least in the procedures which divide up powers. Really I cannot see why you people consistently go on talking about the B.N.A. Act. I cannot see that it is an adequate document for the future in Canada. I think you are somehow putting Professor Clarkson down even for suggesting that you might bring in the cities at all. I think you should give consideration here.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I thought it was very clear, Professor Rickwood, that some of the members disagreed with Professor Clarkson's principles and make that very clear.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I would like to make it quite clear that I do not recognize myself or several of my friends as being "status quo B.N.A. Act". I think all we are doing is having an argument with somebody and we think our brain is as good as his and we are flashing around a little bit to see what he has got.

Professor Rickwood: The whole references seem to be from the B.N.A. Act. You do not seem to conceive of anything else other than the B.N.A. Act.

An hon. Member: You should read our evidence.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Blanchard, may I ask you to make your comments brief, please?

Mr. T. R. Blanchard: I will try.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I hope you will succeed.

Mr. Blanchard: Reference was made to the United States Constitution and I believe the lady quoted Article IV of the Constitution of the United States but she did not quote it all:

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasona-

[Interprétation]

Soyons prudents là-dessus. Ne donnez pas trop de pouvoir au gouvernement fédéral. Que le pouvoir soit donné au peuple, et cela, dans les municipalités.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au suivant.

M. Roger Rickwood (Section des sciences sociales, York University): Mon nom est Roger Rickwood, professeur à l'université York.

Je suis très surpris, messieurs, de vous voir tellement occupé à la présente constitution que vous définissez de si étroite façon comme l'A.A.N.B. M. Clarkson a essayé de vous faire comprendre les principes de base. Comment diable, pouvons-vous en arriver là? Il s'agit, en somme, de la participation du niveau municipal.

Si vous éliez, par exemple un député, c'est une personne qui s'intéresse à l'ensemble de la province et du Canada. Mais, il faudrait quelqu'un comme porte-parole des municipalités. Ceci devrait être indiqué, peut-être par les procédures qui répartissent les pouvoirs. Je ne vois pas pourquoi, messieurs, vous insistez constamment sur l'AANB. Je ne pense pas que ce soit un document valable pour le Canada dans le futur. Je crois que vous êtes en train de réduire au silence le professeur Clarkson même en suggérant que vous pourriez apporter quelque chose au niveau municipal. Vous devriez prendre ceci en considération.

Le coprésident (M. MacGuigan): Je croyais qu'il était clair, professeur Rickwood, que certains membres disparaissaient les principes de M. Clarkson.

M. Osler: Monsieur le président, je voudrais me faire bien comprendre. Je ne suis pas, comme plusieurs de mes amis, en faveur du statu quo de l'AANB. Tout ce que nous faisons, c'est d'argumenter avec quelqu'un pour voir si nous sommes aussi forts que lui.

M. Rickwood: Nous nous référons, semble-t-il à l'AANB. Vous ne paraissez vouloir que cet Acte.

Une voix: Vous devriez comprendre les faits.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Blanchard, pourriez-vous faire vos commentaires brefs, s.v.p.?

M. T. R. Blanchard: Je vais essayer.

Le coprésident (M. MacGuigan): J'espère que vous réussirez.

M. Blanchard: On a parlé de la Constitution américaine et je pense que M^{me} McLaughlin a cité le quatrième article de la Constitution des États-Unis mais elle ne l'a pas cité en entier:

«Le droit des gens d'être protégé dans leur personne, leur logement, leurs papiers et leurs biens, contre

[Text]

ble searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

Justice Bradley endeared himself to the United States public by writing an opinion in *Boyd v. U.S.* in the eighteen-eighties which defined that amendment as it related to tax collection and I know they will not let me read it. I have it here. But I want to say that this amendment and the first amendment do not work in the United States and they will not work here. The Fathers of the Constitution knew they would not work and in amendment IX they said:

The enumeration in the Constitution of certain rights shall not be construed to deny or disparage others retained by the people.

The Supreme Court of the United States has done that very thing and Saturday night they bombed an oil installation in New Jersey.

They have used corporate statutes to imprison persons. I was a victim; that is how I happen to know so much about it. I served two years in a United States prison and when I came out, when I learned the facts, they put me in an insane asylum. I gave one of your Committee members \$200 because Canada was trying to deport me on the grounds of that phoney incompetency—the member has left the room—but his price was too cheap. He did not do anything for me. Right now I have paid another Toronto lawyer \$500 and I had a suspended...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Blanchard, it seems to me these are personal matters which are...

Mr. Blanchard: They are personal matters...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): ... Not ones...

Mr. Blanchard: But I am trying to point out...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): ... for the Committee to delve into.

Mr. Blanchard: I am pointing out that the amendments, the Bill of Rights in the United States, do not work but we may go to the *Magna Carta* for ours and in addition to that this Committee, with all due respect to this Committee, they do not have authority. Remember, under the British North America Act the Queen and the Parliament of Great Britain has a right to change the British North American Act. Your premise to start with about writing a constitution is wrong. It is the British North America Act which governs us and it is the Queen who has the authority. And this man comes in with a sign and says, "God save us from the Queen". The Queen save us from ourselves. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next, please.

Mr. Edward Long (62 Kimberdale Crescent, Agincourt, Ont.): My name is Edward Long. I am from Toronto. I have been sort of up-staged a little bit by the people who have spoken before me but it seems to me that you, the Committee, and perhaps some of us, the people here, are forgetting that the Constitution is for us, the people. I do not think we are too interested in the mallard ducks right

[Interpretation]

toute saisie, et fouilles inutiles, ne doit pas être violé, et que l'on n'émettra aucun mandat, sans que ce soit un fait probable, appuyé par un serment ou une affirmation, et décrivant spécifiquement les lieux de perquisition des personnes ou des choses à être saisies.

Le juge Bradley s'est rendu célèbre aux États-Unis en écrivant son opinion sur une cause en 1880 et qui disait que cet amendement se rattachait à la perception des impôts. Je l'ai avec moi. Je voudrais dire, toutefois, que cet amendement et le premier amendement ne sont pas appliqués aux États-Unis et qu'ils ne le seront pas plus ici. Les Pères de la Constitution savaient que ça ne fonctionnerait pas et à l'amendement IX, ils ont dit:

«L'énumération dans la Constitution de certains droits ne seront pas interprétés comme niant d'autres droits détenus par le peuple.»

La Cocr suprême des États-Unis a justement fait ça, et le samedi soir, une bombe a été placée dans une installation pétrolière au New Jersey.

On a donc utilisé le statut des sociétés pour emprisonner des personnes et j'en ai été moi-même une victime. Pendant deux ans j'ai été détenu dans une prison américaine. Et quand je suis sorti et que j'ai appris les faits, on m'a mis dans un asile. Et j'ai donné à un des membres de votre Comité \$200 parce que le Canada cherchait à me déporter sous ce prétexte ridicule. Et, ce membre a d'ailleurs quitté la pièce. Il n'a rien fait qui vaille. J'ai payé \$500 un avocat de Toronto et j'ai eu une sentence suspendue...

Le coprésident (M. MacGuigan): Il s'agit de questions personnelles.

M. Blanchard: Ce sont des questions personnelles.

Le coprésident (M. MacGuigan): Aucune n'est...

M. Blanchard: Mais j'essaie de montrer...

Le coprésident (M. MacGuigan): Pour que le comité s'embarque dans ce sujet.

M. Blanchard: J'essaie de vous signaler ici que la Déclaration des droits aux États-Unis ne fonctionne pas. Les amendements américains ne fonctionnent pas; il faudrait plutôt revenir à la Grande Charte. Et, le Comité, en outre, avec tout le respect que je lui dois, n'a pas les pouvoirs. Rappelez-vous que la Reine et le Parlement de Grande-Bretagne ont le droit de changer l'AANB. Votre prémisses concernant la rédaction d'une nouvelle constitution est fausse, puisque c'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui nous dirige et que c'est la Reine qui a les pouvoirs. Et cet homme vient ici avec une pancarte et dit: «Dieu nous sauve de la Reine». Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain, s'il vous plaît.

M. Edward Long (62 Kimberdale Crescent, Agincourt, Ont.): Mon nom est Edward Long et je suis de Toronto. J'ai été quelque peu dépassé par les personnes qui ont parlé avant moi, mais il me semble que vous, le Comité, et peut-être quelques-uns d'entre nous, oublient que la Constitution est faite pour nous, le peuple. Je ne crois pas que nous soyons trop intéressés par les canards sau-

[Texte]

at the moment; at least I am not. It is kind of cold in the lakes for the ducks this time of the year. They go south.

Mrs. McLaughlin: We should all go south.

Mr. Long: What I am interested in is the Bill of Rights being set up for us, the people of Canada. Now, let me give you a "for instance". In the first part of this brief it says, "race, colour, creed, for employment, housing and so on."

You set up such a difficult set of rules for me to try to get some people to work in my plant that I am having a hell of a time. I cannot hire girls to run that machine. I cannot hire Negroes to run that machine and so on. Now, give us a little time on the Bill of Rights, colour, race, creed and so on, to digest this. Give us a few tools to work with. In the meantime, while you are doing that, while we are trying to digest these things that you have already given us, let us go on to what part of your other points were about the urban problems.

The thing that bothers me in Toronto are the Toronto Islands. The Toronto politicians have kicked all the people off to make parks for the people and they are being used to a great extent. The Toronto politicians, on the other hand, are now allowing the developers to build apartment buildings, make an airport, wreck the Toronto Islands as a park in my opinion. There seems to be a conflict there now.

I think the constitution should be going in the direction where it benefits the people. You can talk about your race, colour, creed, until you are blue in the face—that is colour—but give us some tools to work with and let us get going in the right direction now. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other microphone, please.

Mr. C. K. Kalevar (Apt. 901, So. Alexander Street, Toronto): I am Mr. Kalevar from Toronto. I am here basically to support what Professor Clarkson said. Let us assume we are all democratic and then let us assume the power should lie with the people; after that I think what Professor Clarkson is suggesting is very clear, that the percentage of the population which is living in urban areas today is increasing day by day, it is an on-going process.

If the number of people in the urban areas is increasing, so should the power—for some other gentlemen perhaps the responsibility—which lies with the municipal government increase and the structures should be flexible enough to adapt to the movements of the people. It is not necessary for us to think of the problems which are facing the real estates up North or the empty cottages up North. I think problems are where the people are and Professor Clarkson is saying that most of the people today are in the cities. Let us face the problems there. I think it is a very worthwhile suggestion and it needs to be incorporated in the constitution if you choose to amend the power distribution as it exists between the provinces and the municipalities which is firmly geared to a rural Ontario with probably 30 per cent or 40 per cent of the people living in urban cities. So I think it is a very worthwhile suggestion and it should be considered. Thank you very much.

23210—8

[Interprétation]

vages à ce moment-ci. Au moins moi je ne le suis pas. C'est quelque peu froid sur les lacs pour les canards à cette partie de l'année. D'ailleurs ils vont dans le sud.

Mme McLaughlin: Nous devrions tous aller dans le sud.

M. Lang: Ce qui m'intéresse c'est que la Déclaration des droits puisse répondre à nos besoins comme citoyens canadiens. Laissez-moi vous donner un exemple. Dans la dernière partie du mémoire il est dit: «race, couleur, l'emploi pour tous, le logement, etc.»

Vous me donnez tant de directives compliquées pour que j'essaie d'employer du personnel à mon usine que j'y parviens à peine. Je ne peux employer de filles ni de Noirs pour opérer cette machine. Donnez-nous maintenant un peu de temps pour digérer la Déclaration des droits, la race, la couleur et l'emploi. Donnez-nous quelques instruments pour travailler. En attendant, pendant que vous faites cela, pendant que nous digérons ces choses que vous nous avez déjà données, regardons les problèmes urbains.

Ce qui me préoccupe à Toronto et dans les îles, c'est que les hommes politiques ont renvoyé tout le monde pour faire des parcs pour les gens et qu'ils sont employés (parcs) à grande échelle. Les politiciens torontois, entre autres, permettent aux contracteurs de construire des maisons-appartements, un aéroport et de défaire l'île de Toronto. Il semble y avoir conflit.

La Constitution devrait être orientée en vue de répondre aux besoins de la population. Vous pouvez parler de la race, de la couleur, de la croyance, jusqu'à en devenir bleu. Donnons-nous les instruments et orientons-nous dans la bonne direction. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Le prochain, s'il vous plaît.

M. L. K. Kalevar (Apt. 901, rue Alexandre, Toronto): Je suis ici, ce soir, pour appuyer les paroles de M. Clarkson. Supposons que nous avons tous l'esprit démocratique et que le pouvoir est entre les mains du peuple; le pourcentage de la population urbaine augmente tous les jours.

Le nombre de personnes dans les villes augmente, si bien que les pouvoirs des municipalités et la responsabilité devraient être accrus. Les structures évidemment devraient être assez flexibles pour s'adapter aux mouvements de la population. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de penser aux problèmes qui se posent pour les agents d'immeubles dans le nord ou dans les maisons de villégiatures qui sont vides. Les problèmes sont avec les gens et justement, la plupart des gens vivent dans les villes. Regardons donc les problèmes où ils sont. C'est ce qu'il faudrait inscrire dans la Constitution, si vous choisissez de modifier la répartition des pouvoirs telle qu'elle existe en ce moment entre les provinces et les municipalités qui sont fortement liées à l'Ontario rural avec par exemple, 30 ou 40 p. 100 des gens vivant dans les villes maintenant.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The other microphone, please.

Mr. Freimuts: I think that the discussion as it has been going in the past few minutes here brings up the point which I think the constitution should really consider in that everyone has been discussing the power of the government and which government should have it. One government should not have this power; another government should have that power. No one has really defined these powers so that we do not really know what they are and where they all came from.

If the government is to have all this mighty—someone tried to say, we change it to responsibility and got in so far as the next statement would have been the responsibility to tax and there has to be the power to tax. It cannot be responsibility to tax.

The rights of the people should be defined in the constitution which I think it is the responsibility of the government to protect and that the powers of the government in policing those who infringe on individual rights are the powers the government needs and other powers that the government takes upon itself should be policed likewise. The constitution should limit the powers which a government can take upon itself because as the situation stands now, tomorrow the government can take the power upon itself to do this or to do that and raise the taxes to pay for it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, I would like to thank Dr. Clarkson and Mrs. McLaughlin for their presentation.

Mr. Fairweather: As a footnote, are there not any Liberals from the Maritimes who know how to spell "Maritimes"?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order please. Our next group of witnesses are from the various Ukrainian associations. Would they please come forward?

Ladies and gentlemen, our next witnesses are from the Ukrainian Canadian Students Union. For symbolic purposes the first paragraph will be read in Ukrainian by Mr. Andrew Bandera; the rest of the brief will be presented by Miss Marusia Kuduirsysdyn. Mr. Bandera.

Mr. Andrew Bandera (Ukrainian Canadian Students Union): Chairman, let me first of all point out that the part in Ukrainian is not for symbolic purposes. It is a very real thing we try to do here. However, because of the lack of time and the insufficient number of copies of briefs we were planning to distribute to the members I will confine myself to the general paragraphs.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Bandera.

Miss Marusia Kuduirsysdyn (Ukrainian Canadian Students Union): The brief was presented in the Ukrainian language originally to make the following point. We believe this Committee on the Constitution of Canada is in effect a committee to hear the views of all Canadian citizens with regard to the kind of constitution they would like to see. Because we believe that Canada is, in reality, a multicultural country, we believe that each

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Le suivant, s'il vous plaît.

M. Freimuts: Je pense que la discussion de ces dernières minutes nous ramène au point suivant que la Constitution devrait tenir compte; c'est que tout monde parle des pouvoirs du gouvernement, on dit que tel gouvernement devrait avoir tel pouvoir et tel autre gouvernement devrait avoir tel autre pouvoir et personne n'a défini ces pouvoirs. Nous ne savons vraiment pas ce qu'ils sont et d'où ils viennent.

Maintenant, si le gouvernement doit avoir tout le pouvoir on parle alors de responsabilités, donc de pouvoir de taxation. Ce ne peut être la responsabilité à taxer. Si bien qu'il faudrait définir les droits de la population dans la Constitution et le gouvernement a la responsabilité de protéger ces pouvoirs et de surveiller ceux qui empiètent sur ces pouvoirs. Si bien qu'il faudrait que la Constitution puisse limiter les pouvoirs du gouvernement car, en ce moment, il peut prendre trop de pouvoirs et percevoir des impôts en conséquence.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs. Je voudrais remercier M. Clarkson ainsi que M^{me} McLaughlin qui nous ont présenté leurs mémoires.

M. Fairweather: Y a-t-il des libéraux des Maritimes qui savent comment écrire le mot «maritime»?

Le coprésident (M. MacGuigan): S'il vous plaît monsieur. Le groupe suivant de témoins viennent d'associations ukrainiennes; voudraient-elles venir en avant, s'il vous plaît?

Mesdames, messieurs nos prochains témoins sont de l'Association des étudiants ukrainiens du Canada. Pour des raisons symboliques le premier paragraphe sera lu en ukrainien par M. Andrew Bandera. Le reste du mémoire sera présenté par mademoiselle Marusia Kaduirsysdyn. Monsieur Bandera.

M. Andrew Bandera (Association des étudiants ukrainiens du Canada): Monsieur le président, je voudrais vous faire remarquer que la lecture en ukrainien n'est pas faite pour des raisons symboliques, mais à cause du manque de temps et du nombre limité de copies du mémoire que nous devons distribuer à tous les membres. Je m'en tiendrai donc aux points généraux.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Bandera.

Mlle Marcusia Kaduirsysdyn (Association des étudiants ukrainiens du Canada): Ce mémoire était présenté en ukrainien pour bien faire indiquer au comité constitutionnel, qu'il fallait entendre les vues de tous les Canadiens. Car nous croyons que le Canada est une réalité multiculturelle—et que chaque citoyen a le droit de présenter ses idées dans sa langue natale à son gouvernement. Nous croyons que les langues officielles doivent

[Texte]

citizen should have the right to present his views to the government in his native language. We believe the official languages should be used as a matter of convenience only in the parliamentary system. However, when the government is really interested in hearing the views of its citizens, it should hear them in a language in which the citizen can best express himself. The matter of which language to use should only be a matter of convenience and not a matter of right, privilege or legislation. I would like to continue and read our brief which we are presenting to this Committee.

In the past, national constitutions have either been addressed to the glorious achievements of the country's peoples or to the long-term solutions of fundamental problems of citizenship and government. The British North America Act, being of the latter type, was an attempt to solve one of the fundamental problems of Canadian Confederation—the guarantee of French cultural-linguistic rights in an Anglo-dominant power structure by the establishment of a system of responsible government. Not only has the B.N.A. Act failed to solve the original problem of French-English relations, it has not withstood the new and dynamic challenges to its fundamental assumptions offered by the changing ethnic composition of this country.

In 1867, when the B.N.A. Act was formulated, the cultural-linguistic rights of only the British and French were taken into account and no consideration was given to the other ethnic groups nor to the native population. Since that time the ethnic composition of Canada has changed dramatically and the new element of non-British and non-French extraction has become a significant aspect of the Canadian reality.

In 1871, the first Canadian census showed the cultural extraction of the population to be 60 per cent British, 32 per cent French and 8 per cent 'others'; in 1961, the figures had changed to 44 per cent British, 30 per cent French and 26 per cent 'others'. This last category of 'others' is continually increasing and by 1981 the composition of the Canadian population is projected as roughly one-third British, one-third French and one-third 'others'. This fundamental change in the ethno-cultural composition of our country has yet to be reflected in appropriate changes in the constitution.

It is our feeling that Canada has been treated politically as a bicultural country with no official recognition of cultures other than British and French. This government policy is discriminatory and does not square with reality. Canada is in fact a multicultural nation, a nation composed of many ethno-cultural groups, none of which forms the majority.

There exists in Canada a basic unity which is maintained by a political and economic system. This unity can be maintained and in fact strengthened by the positive identification of each ethnic group as Canadian. Balkanization and ghettos will result only if the majority is not prepared to accept all Canadians as equals and if there is not an equitable distribution of resources to meet the socio-cultural needs of all groups.

To prevent this the cultural pluralism of Canada should be officially recognized, discarding fallacious and discriminatory concepts of two founding races. The new Canadian constitution must either omit reference to any ethno-cultural groups in Canada or it must enunciate

[Interprétation]

être utilisées seulement pour des raisons pratiques dans le système parlementaire. Mais, lorsque le gouvernement veut avoir l'opinion de la population, il doit les entendre dans la langue qui permet aux citoyens de s'exprimer le mieux. La question de langue en est une de convenance et non de privilège ou de législation. Je voudrais continuer maintenant la lecture du mémoire que nous présentons ici.

Par le passé, les constitutions nationales cherchaient à répondre aux questions fondamentales de citoyenneté. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique fut le moyen de résoudre un des problèmes fondamentaux de la Confédération canadienne, c'est-à-dire les garanties de culture et de langue française dans un monde anglo-saxon. Et non seulement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a pas réussi à résoudre le problème des relations anglo-françaises, mais elle n'a pas été à la hauteur des nouveaux défis que comportaient les nouveaux groupes ethniques.

D'ailleurs, en 1867, lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été formulé, alors qu'il n'y avait que des Anglais et des Français, il n'a pas été tenu compte des autres groupes ethniques ainsi que de la population indienne et esquimaude du Canada. Depuis cette époque, le Canada a beaucoup changé et maintenant il y a un élément important au Canada qui n'est ni anglais ni français.

En 1871 le premier recensement canadien montrait: 60 p. 100 Anglais—32 p. 100 Français—8 p. 100 autres. En 1961, les chiffres ont changé: 44 p. 100 britanniques, et 30 p. 100 français, et 26 p. 100 autres. Donc, cette dernière catégorie continue d'augmenter. En 1981, la composition de la population sera un tiers britannique, un tiers franco-français et un tiers autres groupes. Et ce changement fondamental doit être traduit dans une nouvelle constitution.

Nous estimons que le Canada a été traité comme un pays biculturel. Mais, on n'a pas reconnu officiellement les cultures autres qu'anglaise et française. La politique gouvernementale est donc discriminatoire. Le Canada est, en réalité, une nation multiculturelle composée de plusieurs groupes ethniques dont aucun ne constitue la majorité.

L'unité de base du Canada peut être maintenue grâce à un système politique et économique et renforcée par l'identification positive de chaque groupe ethnique comme canadien. La balkanisation et les ghettos seront créés si on ne reconnaît pas que tous les Canadiens sont égaux et qu'il n'y a pas une distribution équitable des ressources.

Pour empêcher cela, le pluralisme culturel du Canada devrait être reconnu en laissant de côté ce faux principe des deux races fondatrices. La nouvelle constitution se doit, ou ne pas référer aux groupes non culturels au Canada ou de tous les mentionner.

Nous suggérons donc que la nouvelle constitution:

(1) devrait reconnaître officiellement la nature multiculturelle de notre population;

(2) donner aux langues minoritaires régionales un statut comme il se doit;

(3) garantir le support gouvernemental pour le développement des autres groupes culturels.

Toutes ces recommandations sont expliquées dans les paragraphes à suivre.

[Text]

the equality of all groups and the equality of cultural and linguistic group rights must be guaranteed in the new constitution.

We therefore suggest that the new constitution should:

- (1) officially recognize the multi-cultural nature of our Canadian population,
- (2) grant minority languages regional status where a substantial proportion of the population warrants it and
- (3) guarantee governmental support for development of all cultural groups.

These recommendations are all explained in the following paragraphs.

Language is the basis of culture. We have no protest against the use of French and English as the working languages at the federal level of government. Yet the nonrecognition of other languages valuable to the civil service and government programmes, along with discrimination of languages in centres of learning, is a situation which in fact fosters assimilation, not integration. A cultural group to see itself as part of Canadian unity, must have its language recognized. To foster the languages and provide government resources for language instruction, we need *official recognition* by the national government, of the existence and use of all viable languages at the regional level.

• 2225

Democracy permeates all society, protecting the individual from the tyranny of the state. It is imperative that our governmental structures reflect all facets of the people who live by democracy, ensuring them full freedom for self-development. In the spirit of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, it is essential that the recognition of English and French as working languages at the federal level not impose any restrictions on languages at the regional level. Languages other than English and French must not only be protected, but fostered.

Looking at the ethnic composition at the provincial level, statistics reveal that these compositions are by no means small. We went through a list of ethnic compositions in the various provinces and we found that the other element perhaps composed 53 per cent of the population in Saskatchewan, 49 per cent in Alberta, 35 per cent in British Columbia, 30 per cent in Ontario and 17 per cent in Nova Scotia.

In general, the third element, which is overwhelmingly composed of Canadian-born, forms about 50 per cent of the population of the Prairie provinces, where obviously their impact is the greatest.

Consequently, the new constitution should reflect the provincial and regional ethnic population. It must protect—and more important still—it must foster the languages and cultures of our Canadian ethnic groups. Therefore we recommend that languages other than English and French be accorded regional status where a substantial proportion of the population warrants it. Arbitrary figures should not necessarily be the governing criteria with regard to regional status.

In the constitution there has been an important development in conceptualizing the responsibilities of a government and its agencies to the people whom it repre-

[Interpretation]

La langue est la base de la culture. Nous ne nous opposons pas à ce qu'il y ait le français et l'anglais au niveau fédéral. Alors les autres langues non reconnues et utiles à la Fonction publique et aux programmes du gouvernement, en plus de la discrimination dans les langues... les centres d'enseignement est une situation qui prône l'assimilation et non l'intégration. Si un groupe culturel veut faire partie de l'unité canadienne, sa langue doit être reconnue. Pour encourager cela et avoir des ressources pour l'enseignement, il faut que ce fait soit reconnu officiellement par le gouvernement national: l'existence de toutes les langues en usage au niveau régional.

La démocratie pénètre toute la société, protégeant l'individu de la tyrannie de l'État. Il est impératif que les structures gouvernementales reflètent toutes les facettes du peuple qui vit dans la démocratie, leur assurant une liberté totale pour leur développement.

Dans l'esprit du rapport de la Commission royale d'enquête BB, il est essentiel de reconnaître le français et l'anglais comme langues de travail au niveau fédéral; cela ne devrait pas donner des restrictions aux langues sur le plan régional. Les autres langues doivent aussi être cultivées.

Au niveau provincial, les statistiques révèlent que les groupes linguistiques sont assez considérables. Faisant un relevé par provinces on a trouvé que l'autre élément composait peut-être 53 p. 100 de la population en Saskatchewan, 49 p. 100 en Alberta, 35 p. 100 en Colombie Britannique, 30 p. 100 en Ontario et 17 p. 100 en Nouvelle-Écosse.

De façon générale, le troisième élément, qui est largement composé de gens nés au Canada, forme environ 50 p. 100 de la population des provinces des Prairies, où naturellement leur influence est la plus ressentie.

Par conséquent, la nouvelle constitution devrait démontrer la population provinciale aussi bien que la population régionale. Elle doit protéger et même cultiver les langues et cultures de nos groupes ethniques au Canada. Donc nous recommandons que les langues autres que l'anglais et le français soient reconnues au niveau régional, là où une assez bonne proportion de la population l'exige. Des chiffres discutables ne doivent pas nécessairement être le barème qui décide ou non la reconnaissance d'un statut régional.

Dans la constitution, le gouvernement prend ses responsabilités envers le peuple qu'il représente. Auparavant, nous nous disions responsables. Récemment nous

[Texte]

sents. Previously we have described it as being responsible. Recently we have begun to refer to the government as being responsive to the articulated demands of its citizens. The government itself has realized this. In a statement made in September of this year by the Secretary of State, the Hon. Gérard Pelletier, in an address to the Canadian Conference of the Arts in Toronto, he said:

When we speak of cultural pluralism, we are making a fundamental choice for Canada, both now and for the future, for we are talking about the development in Canada of a multi-cultural society... Canada is not a "melting-pot" and the government is opposed to any measures aimed at assimilation. On the contrary, it encourages all initiatives which have as their objective the promotion and dissemination—alongside the two main cultures, English and French—of other cultural values.

Although the hon. Minister has mentioned that government "encourages all initiatives", we feel that this is not specific enough, for it is the obligation of the government to support minority cultural and linguistic groups, just as the government has done for the French-Canadians outside of Quebec and for Canada's native peoples. We commend the government's statement and ask that such initiatives be extended to include other cultural minorities. The enshrining of this obligation should be the basis for the formulation of a Bill of Cultural Rights to be included in the Constitution, which would guarantee the preservation and development of cultural minorities within Canada.

Canada has a multicultural identity. Canada, by its very diversity, is a mosaic with many characters. Our unifying force is in democracy, in the notion of equality of privilege and self-determination. The new constitution shall reflect the unity of Canada—its spirit of democracy. Alienation of cultural groups and neglect of important facets of the mosaic shall destroy not only these peoples' solidarity, but their identity—an identity which should be protected by the government of all people. Let us stop trying to maintain an Anglo-Saxon dominance in Canada when its very population does not merit such status. In an era where the multicultural identity of Canada is the only distinguishing factor in comparison to the grey mass south of our border, let us ensure that the new constitution pursues the development of that very nature. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Do you want to read the recommendations at the end?

Marusia Kuduirsysdyn: We therefore recommend that the new constitution:

- (1) officially recognize the multicultural nature of our Canadian population. We wish to have this in the preamble.
- (2) grant minority languages regional status where a substantial proportion warrants it.
- (3) guarantee governmental support for development of all cultural groups.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you very much. I will now call on Mr. Bohdan Zarowsky, the Secretary of the Toronto Branch of the Ukrainian Canadian Committee. There was also to have been a

[Interprétation]

avons commencé à dire du gouvernement qu'il était ouvert aux demandes de ses citoyens. Ce dernier réalise ce point. Lors du discours prononcé par l'honorable Gérard Pelletier, secrétaire d'État, en septembre cette année, il s'adresse la conférence du Conseil des Arts du Canada en disant:

«Lorsqu'on parle de la pluralité de cultures, on fait un choix fondamental pour le Canada, pour maintenant et pour le futur; parce qu'on parle du développement d'une société multiculturelle au Canada... Au Canada on ne procède pas à une refonte générale et le gouvernement est opposé à tous moyens d'assimilation. Au contraire, il encourage toutes les démarches qui ont pour but de promouvoir l'intégration, avec l'anglais et le français, des cultures principales.»

Malgré que le ministre a mentionné que le gouvernement «supporte toutes les initiatives», nous croyons que cette attitude n'est pas assez définitive, car c'est le devoir du gouvernement de supporter les groupes culturels et linguistiques minoritaires, d'ailleurs de la même façon dont le gouvernement l'a fait pour les Canadiens-français en dehors de la province de Québec et pour les peuples originaires du Canada. Nous apprécions la prise de position du gouvernement et demandons qu'une telle initiative soit adoptée afin d'inclure d'autres minorités culturelles. Ceci sera sans doute la base pour l'introduction d'un projet de loi pour les Droits culturels qui sera inclus dans la constitution, garantissant ainsi la conservation et le développement des groupes minoritaires au Canada. Le Canada possède plusieurs groupes culturels. Le pays, par sa variété, est une mosaïque à d'innombrables caractères. Notre force unificatrice demeure dans la démocratie, ses privilèges et son auto-détermination. La nouvelle constitution reflétera l'unité au Canada... son esprit démocratique. L'aliénation des groupes ethniques et la négligence de certains aspects de la mosaïque détruiront non seulement la solidarité de ces peuples, mais aussi leur identité—identité qui devrait être protégée par le gouvernement de tout le peuple. Cessons de tenter de maintenir un règne anglo-saxon au Canada lorsque sa population même ne mérite point cet état d'être. Dans une époque où l'identité multiculturelle du Canada est le seul élément distinctif en comparaison de la masse au sud des frontières, soyons certains que la nouvelle Constitution développera cette question. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Voulez-vous lire la bibliographie qu'à la fin seulement?

Marusia Kuduirsysdyn: Nous recommandons donc que la nouvelle constitution:

- (1) Reconnaisse officiellement la nature multiculturelle de notre population canadienne. Cela devrait figurer au préambule.
- (2) Accorde le statut aux langues minoritaires là où la proportion l'exige.
- (3) Garantisse l'appui du gouvernement pour le développement de nos groupes culturels.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci beaucoup. Maintenant, je donnerai la parole à Gordon Zarowsky, le secrétaire du Comité canadien-ukrainien de Toronto. Il devait aussi y avoir un mémoire de l'Organisation des

[Text]

brief by the Ukrainian Canadian Women's Organization but that organization will not be presenting a brief. Following this I will accept two questioners from the Committee and then further comments from the floor.

Mr. Bohdan Zarowsky (Secretary, Ukrainian Canadian Committee, Toronto Branch): Mr. Chairman, I am pleased these recommendations to your Committee and I wish to express pride and satisfaction in being able to participate in these recommendations and in the great work to change the Canadian constitution.

Since Confederation the population of Canada has greatly changed; while in 1867 it consisted mainly of British and French groups, a hundred years later approximately one-third of the nation has a different ethnic background, the major groups being, apart from Indians, Germans, Ukrainians, Italians, Jews, Poles and Scandinavians. They came to Canada and were asked to participate in the enormous task of forging a new nation.

The Europeans brought with them their energy, skills, spirit of adventure, enthusiasm, perseverance and determination; most of them were young and strong. They also brought with them their various cultural backgrounds which represented centuries of cultural development. The evidence of a century of growth does show that the values and resources brought by them to this country resulted in a great contribution to the growth and development of the Canadian Nation.

They took a very important part in opening up of the vast areas of Western Canada and advancing the frontier of civilization. The nineteen seventies mark the celebrations of centennials of the Prairie provinces and the growth of the West coincides with the influx of immigrants from Europe. A close look at the development of the West will show whose hard labour, endurance and determination to survive under conditions of great hardship laid the groundwork for future growth of these provinces. Since their arrival they played a very important role in Canada's economy, which was so closely tied to production of grain, pulp and mining industries.

The new constitution of Canada should reflect the realities as they exist in Canada today, one hundred years after the first constitution was adopted by the Canadian nation; it must take into consideration the fact that Canada has grown geographically and has become one of the largest states in the world; Canada's economic influence is felt throughout the globe; and her population has changed substantially from what it was a century ago—not only in size but also in composition.

Canada has made giant strides during the last few decades but she has by no means exhausted her vigour; on the contrary, Canada is continuously growing, both politically and economically, and her culture is gradually finding its own stature.

New Canadian constitution must be drafted with sufficient flexibility and foresight to permit continuous growth of the Canadian nation; we should be able to make the best possible use of the existing institutions, but at the same time we must provide for continuous development of new values and standards in the constantly changing world of the twentieth century. Canada cannot afford in the age of conquest of space to adhere rigidly and inflexibly to existing institutions and values which were adopted more than a century ago. All things

[Interpretation]

Femmes ukrainiennes mais elles ne sont pas ici pour présenter leur mémoire. A la suite de cela, il y aura deux personnes du Comité qui poseront des questions et ensuite d'autres commentaires de la salle.

M. Bohdan Zarowsky (Secrétaire, comité canadien-ukrainien): Monsieur le président, je suis très heureux d'être ici pour présenter ces recommandations au Comité, et je veux dire que je suis heureux de participer aux séances du Comité, de participer au travail que vous faites pour changer la constitution du Canada.

Depuis la Confédération, la population du Canada a beaucoup changé; en 1867 il ne s'agissait que de groupes français et anglais. Cent ans plus tard, un tiers de la population a une origine ethnique différente, les principaux groupes, à part les Indiens, étaient: Allemands, Ukrainiens, Italiens, Juifs, Polonais, et Scandinaves. Ils sont venus au Canada et on leur a demandé de participer à la tâche énorme de créer une nouvelle nation.

Les Européens ont apporté leur énergie, leur esprit d'aventure, leur enthousiasme, leur persévérance, et leur détermination; la majorité d'entre eux étaient jeunes et forts. Aussi, ils ont emporté leur culture qui représentait des siècles de progrès culturels. La preuve d'un siècle de progrès a montré que la valeur et les ressources qu'ils ont apportées en notre pays a beaucoup contribué à la croissance de la nation canadienne.

Ils ont participé à l'ouverture de vastes régions à l'Ouest du pays et de faire avancer les frontières de la civilisation.

L'année 1970 marque le centenaire des provinces des Prairies et la croissance de l'Ouest coïncide avec l'immigration des Européens. Si l'on regarde le développement de l'Ouest, cela montre le dur travail, l'endurance et la détermination afin de survivre dans des conditions difficiles, cela a permis la croissance future de ces provinces. Depuis leur arrivée ces groupes ont joué un rôle très important dans l'économie du Canada, qui était étroitement liée aux mines, à la pulpe et aux céréales.

La nouvelle constitution du Canada devrait indiquer cette réalité telle qu'elle existe au Canada aujourd'hui, cent ans après l'adoption de la première constitution par la nation canadienne; il faut tenir compte du fait que le Canada a connu une croissance géographique et il est devenu l'un des plus grands états du monde; l'influence économique du Canada se ressent dans le monde entier; et la population a beaucoup changé depuis un siècle, non seulement en nombre mais en composition.

Le Canada a fait des pas de géants depuis 20 ou 30 ans, mais il n'a pas épuisé sa vigueur; au contraire, le Canada croît continuellement, au point de vue politique aussi bien qu'économique et sa culture commence à s'identifier.

La nouvelle constitution canadienne doit comporter assez de souplesse pour permettre la croissance continue de la nation canadienne; nous devons être capables d'utiliser le mieux possible les institutions existantes, mais, en même temps, il faut avoir un développement continu de nouvelles valeurs et de normes dans un monde qui change constamment au vingtième siècle. Le Canada ne peut se permettre dans l'ère de la conquête de l'espace de s'en tenir de façon rigide à des institutions et à des valeurs existantes qui ont été adoptées il y a plus d'un siècle. Tout change et il faut se tenir à la page avec les

[Texte]

change and we must keep pace with the advance and progress of the world and not stifle the natural growth of Canada.

The new constitution should embody safeguards against political, economic or cultural discrimination against minority groups in Canada. No man should be deprived of his right to participate in political, economic or cultural activities and benefits on the ground of his race, colour, creed or nationality of origin. Man's basic needs are the same throughout the world and so should be his rights.

The new constitution should incorporate the Bill of Rights with additional amendments to protect the right of employment and the right to preserve and develop one's own language and culture.

While the Canadian nation began its growth originally from the British and French groups, the influx of other peoples from Europe and other parts of the world resulted in a gradual transition into a multicultural nation brought about by voluntary integration of the best and strongest elements of the cultures of the various peoples that make up the Canadian nation.

We submit that the concept of bicultural principle is untenable and it is not in the interest of Canada to freeze the Canadian culture at the existing level. Canada can only benefit by developing a variety of cultures which eventually will result in cultural diversity of the Canadian people.

The new constitution should encourage unity through diversity. It should recognize the cultural evolution of the various peoples that make up the Canadian nation, the dignity of the human being, including the right to cultural freedom and the recognition of the mother language of a Canadian citizen as a Canadian language and the right to cultivate them.

It should contain provisions against discrimination in allocation of funds for support of study of all Canadian languages.

The new constitution should provide for establishment of official cultural regions where sufficiently large cultural communities exist, and such regions should receive encouragement and support. It should provide means for support of education of minority groups if such education is requested. The constitution should ensure freedom of expression and cultural growth for all.

Such support will eventually result in the emergence of a distinct Canadian culture, composite in its nature, rich in variety, beauty and harmony, as it will accept the best elements of the component cultures. It reflects the principle of "unity in continuing diversity" and the democratic spirit inherent in the Canadian Confederation.

In drawing up the new constitution we should consider the experience of the past and the needs of the future; the above submissions reflect our concern for both.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Zarowsky. You might read the recommendations by way of summary.

Mr. Zarowsky: The recommendations are as follows:

1. The new Canadian constitution should reflect the realities of the Canadian nation as they exist one hundred years after the adoption of the Canadian constitution.

[Interprétation]

progrès dans le monde entier et non pas nuire à la croissance du Canada.

La nouvelle constitution devrait contenir des sauvegardes pour prévenir la discrimination politique, économique et culturelle entre les groupes minoritaires au Canada. Personne ne devrait être privé de son droit de participer aux activités politiques, économiques et culturelles pour des raisons de races, de couleurs, de religions ou de nationalités. Les besoins essentiels de l'homme sont les mêmes dans le monde entier et ces droits devraient être égaux.

La nouvelle constitution devrait insérer dans le bill des Droits de l'homme, le droit de l'emploi, et le droit de développer sa langue et sa culture.

La nation canadienne venait originellement des Français et des Anglais, tandis que l'arrivée des peuples d'autres parties du monde entier ont permis d'avoir une nation multiculturelle qui a été intégrée avec les éléments les plus forts des cultures des différents peuples qui composent maintenant la nation canadienne.

Nous prétendons que le principe biculturel est intenable et il n'est pas dans notre intérêt de garder cela au niveau actuel. Le Canada ne peut que profiter en développant un certain nombre de cultures qui nous donneront une diversité culturelle.

La nouvelle constitution devrait encourager l'unité dans la diversité. On devrait reconnaître l'évolution culturelle des peuples qui composent la nation canadienne, la dignité humaine, y compris le droit de la liberté culturelle. Il faudrait aussi reconnaître la langue maternelle d'un citoyen canadien comme la langue canadienne et le droit de la préciser.

Il faudrait aussi des dispositions pour empêcher la discrimination dans la distribution des fonds pour aider toutes les langues canadiennes.

La nouvelle constitution devrait permettre d'avoir la création de régions culturelles là où il y a suffisamment de gens pour le justifier. Ces régions devraient être encouragées et appuyées. Il faut aussi avoir les moyens d'éduquer les groupes minoritaires, si cela est demandé. La constitution devrait assurer la liberté d'expression et de culture pour tous. Un tel appui permettra d'avoir une véritable culture canadienne d'une nature riche, variée, harmonieuse et belle qui correspondra aux éléments qui la composent. Cela indiquera le principe d'unité dans la diversité et l'esprit démocratique inhérent à la confédération canadienne.

En rédigeant la nouvelle constitution, il faudrait tenir compte de l'expérience du passé et des besoins de l'avenir; le mémoire ci-haut indique que nous nous préoccupons de ces deux aspects.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Zarowski. Oui, vous pouvez lire aussi les recommandations en guise de résumé.

M. Zarowsky: Les recommandations sont les suivantes:

1. La constitution canadienne devrait refléter ce qui existe 100 ans après l'adoption de la constitution.
2. La constitution devrait être un cadre pour permettre la croissance continue de la nation canadienne.

[Text]

2. The Constitution should provide a framework for the continuous growth of the Canadian nation.

3. The constitution must embody guarantees for the protection of rights of various minorities against discrimination.

4. The constitution should recognize and encourage cultural development of the component peoples of the Canadian nation.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you, Mr. Zarowsky. I am now going to invite questions of both Miss Kuduirsysdyn and Mr. Bandera. Mr. Gerry Fedchun will be joining them as part of their delegation, and he will also be available to answer questions. I mentioned that I would allow two committee members to ask questions and then allow comments from the floor. I might also point out to those of you who are still patiently with us that we will hold a hearing at 10.00 a.m., as planned. We have also added another hearing at 2.00 p.m., but that will have to be a short hearing by reason of the fact that we have to move on to Hamilton in the middle of the afternoon. This hearing has been made necessary by the numbers of new people who have come forward tonight to present briefs. It will provide, I am afraid, very little relief with respect to the briefs that we have already received notice of. I would like Mr. Ryan to be the first questioner.

Mr. Ryan: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, at the outset I would like to sincerely compliment Miss Kuduirsysdyn—I am afraid I probably cannot pronounce her name the way it should be pronounced—as well as Mr. Bandera on their excellent briefs. They are well written and I can support every part of both of them. I think they not only speak for the Ukrainian community but probably for every ethnic group in Canada of any size.

I can see no reason why this country should not be prepared to give language and cultural encouragement to our ethnic groups that are other than French or English, and I agree that financial assistance should be given to such groups if they are numerous enough in certain regions. I think every language contributes not only to our education but to our variety in this country, and that encouragement of multiculturalism and the languages of the different groups will assist us as a nation in differing in our makeup from the United States. I think we need to do this to a certain extent in order to continue to be an independent country.

I think it is important that people in the different ethnic groups of this country are able to express their views in their native language. At the same time, I realize that this does present a great problem to our courts and to other areas, but I think Canadians are learning to not only tolerate but to welcome the languages of countries other than our own. The problem, of course, is the balance of convenience. We have two official languages and we have recently created precedence for great money grants to encourage the spread of our official languages, French and English, across the country. I believe that this principle should be extended.

I would like to ask the lady who presented the first brief just what she would deem to be a proper region and a proper number of people to receive federal grants under a new constitution?

[Interpretation]

3. La constitution doit protéger les droits des différentes minorités contre la discrimination.

4. La constitution doit reconnaître et encourager le développement culturel des peuples qui sont les éléments de la nation canadienne.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Zarowski. Je vais maintenant inviter les questions de M^{lle} Kuduirsysdyn et M. Bandera. M. Gerry Fedchun se joindra à ces deux personnes, car il fait partie de la délégation, et il pourra également répondre aux questions. Il y a deux membres du Comité qui veulent poser des questions. Ensuite, je passerai à la salle. Je signale à ceux qui seront encore ici, que nous aurons une réunion à 10 heures de l'avant-midi, et une autre réunion à 2 heures de l'après-midi, mais ce sera une courte réunion, bien sûr, car nous devons nous rendre à Hamilton dans le courant de l'après-midi. Donc, cette réunion est rendue nécessaire à la suite des nombreux mémoires qui nous ont été présentés ce soir. Donc, j'invite maintenant M. Ryan à poser la première question.

M. Ryan: Merci, monsieur le président. Monsieur le président, dès le début je voudrais féliciter sincèrement M^{lle} Kuduirsysdyn. Je prononce peut-être très mal son nom, ainsi que celui de M. Bandera. Il s'agit de mémoires excellents qui sont bien rédigés, et j'appuie l'essentiel de ces deux mémoires. Je pense qu'ils parlent non seulement pour la collectivité ukrainienne mais aussi pour tous les autres groupes ethniques du Canada.

J'ajouterais que je ne vois pas pourquoi le Canada ne serait pas disposé à donner des encouragements à nos groupes ethniques en matière de langue et de culture et je pense qu'il devrait y avoir assistance financière à ces groupes s'ils sont assez nombreux dans certaines régions. Ceci en plus, bien sûr, de l'anglais et du français. Je crois que chaque langue contribue à notre éducation, mais ajoute de la variété au Canada, et cet encouragement de multiculturalisme et des langues de ces divers groupes nous aideront, comme nation, à être différents des États-Unis. Si nous voulons être un pays indépendant, ceci nous sera une aide considérable.

Il est important, donc, que les membres des groupes ethniques puissent exprimer leurs opinions dans leur langue natale. Et, d'autre part, je me rends compte que ceci crée sans doute un problème dans certains secteurs, mais les Canadiens apprennent non seulement à être tolérants mais même à accueillir avec faveur les langues des autres pays.

Donc, il s'agit évidemment d'un équilibre de commodités. Nous avons deux langues officielles, et, nous avons créé des précédents en ce qui concerne des subventions pour encourager la connaissance du français et de l'anglais à travers le pays. Donc, je pense que ce précédent devrait être amplifié.

Je demanderais à la dame qui a présenté le premier mémoire de bien vouloir nous dire quelle serait la région appropriée où le nombre de personnes vivant dans cette région qui mériterait, qui pourrait recevoir les subventions fédérales dans le cadre d'une nouvelle constitution?

[Texte]

Marusia Kuduirsysdyn: I believe it is a question of the proper region and the proper number of people. However, I think it is more than a question of numbers of people and regions, it is a question of the viability of the group. I think because of the developments in our technology today that we have means of perhaps providing very many services, not only by the federal government but by the provincial government and municipal governments as well, in having translations of material, in having translators at hearings, and so on, to facilitate the use of all these minority Canadian languages so that they will be assured of their survival in Canada and their development in Canada. I think there are certain census districts and there was a 10 per cent arbitrary decision made on behalf of the French-Canadians, and I think this should be taken into consideration when considering other ethnic groups. To answer your question, this is what I would like.

Mr. Ryan: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The next questioner will be Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, with respect to the student's brief, recommendation number (2) reads:

(2) grant minority languages regional status where a substantial proportion warrants it,

I would like to ask the witnesses this question. If we were to take Toronto as a region do they have any idea what languages would qualify for minority language status?

Marusia Kuduirsysdyn: Would you please repeat the final portion of your question?

Mr. Allmand: If we were to take Metropolitan Toronto as a region, under your second recommendation what language or languages would qualify for minority language regional status?

• 2245

Marusia Kuduirsysdyn: I am not completely familiar with the composition but it seems to me that Toronto has a sizeable Italian, Portuguese and Greek population, I think the Ukrainian population is considerable, and all these groups that show a viable existence should be taken into consideration in providing for the services which pertain to the socio-cultural life of a group.

Mr. Allmand: So if I understand you correctly, in an area such as Toronto, which has so many ethnic backgrounds, you would give all these languages which are spoken by a certain basic number of citizens minority language status. It seems that in an area like Toronto there would be quite a few. I did not quite understand from your brief exactly what rights you would give them. Would you give them the right to speak in the Ontario Legislature or in the courts in their own language? Would they have rights to schools? Exactly what rights would you give minority language status?

Marusia Kuduirsysdyn: I think, first of all, the basic right is that the person should be able to speak in the language.

[Interprétation]

Marusia Kuduirsysdyn: Je pense que c'est une question du choix des régions et de la population de ces régions. Je pense que c'est plus qu'une question de nombre de personnes et de régions, il est question de viabilité du groupe. A cause du développement technologique d'aujourd'hui, nous avons des moyens de fournir des services, non seulement par le gouvernement fédéral, mais provincial et municipal aussi; services tels que: traducteurs, documentation traduite, afin de faciliter, justement, l'utilisation de ces langues des Canadiens minoritaires, afin d'assurer leur survivance et leur développement au Canada. Je pense que dans certains districts on a pris une décision arbitraire de 10 p. 100 en faveur des Canadiens-français, et je pense qu'on doit considérer ceci en traitant la question de plusieurs autres groupes ethniques. Ceci est ce que j'aimerais afin de répondre à votre question.

M. Ryan: Merci. Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. MacGuigan): Une autre question posée par M. Allmand.

Mr. Allmand: Monsieur le président, sauf le respect que je dois pour le mémoire de l'étudiant, la recommandation n° 2 parle de statut régional linguistique:

(2) Accorder un statut régional aux langues minoritaires là où une proportion importante le justifie.

Si nous considérons la région de Toronto, par exemple, est-ce qu'on pourrait nous dire quelles langues auraient le droit au statut régional de langue minoritaire?

Marusia Kuduirsysdyn: Pourriez-vous répéter la dernière partie de votre question, s'il vous plaît?

M. Allmand: Eh bien si l'on considérait la région métropolitaine de Toronto, d'après votre deuxième recommandation dans votre mémoire, quelle langue aurait le droit à ce statut régional de langue minoritaire?

M. Kuduirsysdyn: Je ne connais pas très bien la composition linguistique de la ville, mais je pense qu'il y a une assez forte population italienne, portugaise, grecque et ukrainienne; on devrait prendre en considération tous ces groupes, qui manifestent une certaine viabilité, lorsqu'il s'agit de fournir des services qui ont trait à la vie socio-culturel d'un groupe.

M. Allmand: Donc, si j'ai bien compris, dans une région comme Toronto qui a tant de groupes ethniques, vous accorderiez à toutes ces langues, pour autant qu'elles soient parlées par un certain nombre de citoyens, le statut de langue minoritaire. Et à Toronto, il y en aurait un bon nombre. Je ne comprends pas très bien, dans votre mémoire, quels droits vous leur donneriez; est-ce que ce serait le droit de parole, dans leur propre langue, dans les tribunaux ou à l'Assemblée législative d'Ontario, est-ce que ces groupes auraient droit à leurs écoles, quels droits exactement donneriez-vous à ces groupes minoritaires?

M. Kuduirsysdyn: Je crois d'abord que le droit fondamental est que la personne puisse parler dans sa langue.

[Text]

Mr. Allmand: Do you mean in their homes?

Marusia Kuduirsysdyn: First I will say, all right, in their homes.

Mr. Allmand: But they have that now.

Marusia Kuduirsysdyn: Pardon me.

Mr. Allmand: Do they not have that now?

Mr. Ryan: They have it in the courts now too. They do it in the courts too.

Mr. Allmand: Yes, with an interpreter.

Marusia Kuduirsysdyn: What I would like to say is that there should be a fundamental principle established in Canada that the use of as many languages as possible should be a question only of the technical means which have to be used to do this and not a question of legality. But if we have the technical means, and if we have the facility to use 60 languages in Canada, I say let us go ahead and do it. That should be the question.

I think the first status is that all these languages should be recognized as Canadian languages. I think you will find in large part that people in ethnic groups consider themselves Canadian. You know, they are part of the Canadian mosaic. Not only do they consider themselves as human beings, but they also consider their cultural background and their language as being Canadian. So this is the first status that I would suggest should be granted—that they should be officially recognized as Canadian languages and treated as such, and that every method possible should be used to make sure that these languages are used.

Mr. Allmand: The only confusion in my mind is how far this should go in guaranteeing legal rights to language in the sense that we have guaranteed legal rights to English and French. I agree that we should encourage the use of as many languages as possible and recognize them as Canadian languages, but to me that does not say much in terms of legal rights. You would have to spell that out sooner or later. I am not too clear what you really mean.

Marusia Kuduirsysdyn: To take an extremely democratic stand, I would have to say that the person would have to have the right to use his language everywhere, and only as a matter of his courtesy to others or his understanding for their difficulty should he then agree to use a common language.

An hon. Member: May I ask a supplementary, Mr. Chairman?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I do not think I can allow any further questions to the Committee at this point, but if there is time after the comments from the floor I will allow several supplementaries by Committee members.

Mr. Allmand: Thank you very much, Mr. Chairman.

[Interpretation]

M. Allmand: Voulez-vous dire à la maison?

M. Kuduirsysdyn: En premier lieu, oui, à la maison.

M. Allmand: Est-ce qu'ils n'ont pas ce droit en ce moment?

M. Kuduirsysdyn: Excusez-moi?

M. Allmand: Est-ce qu'ils n'ont pas ce droit en ce moment?

M. Ryan: Ils l'ont dans les tribunaux également. C'est ce qui se passe dans les tribunaux.

M. Allmand: Oui, avec un interprète.

M. Kuduirsysdyn: Mais ce que je voudrais dire, c'est qu'il devrait y avoir un principe fondamental établi au Canada, que l'utilisation d'un grand nombre de langues devraient être fonction non pas de la loi mais des moyens techniques. Si nous avons les installations pour utiliser soixante langues, eh bien, allons-y avec soixante langues. Ceci devrait être la question fondamentale à mon avis.

La première étape, est que toutes ces langues devraient être reconnues comme des langues canadiennes; vous constaterez que dans les groupes ethniques, les gens s'estiment Canadiens. Ils font partie de la mosaïque canadienne. Non seulement se considèrent-ils des êtres humains, mais ils estiment que leur langue et leur langage culturel sont canadiens. Je pense donc que c'est ce premier statut, à savoir qu'elles soient reconnues comme langues canadiennes et traitées en tant que telles, qu'on devrait leur accorder. Il faudrait s'assurer par tous les moyens à notre disposition que ces langues sont utilisées.

M. Allmand: La seule chose qui me trouble un peu ici, c'est jusqu'où devons-nous aller pour garantir des droits juridiques à ces langues, comme nous avons par exemple garanti légalement les droits du français et de l'anglais? Je pense également qu'il faut encourager l'utilisation du plus grand nombre de langues possible et les reconnaître comme langues canadiennes, mais ceci ne signifie pas grand-chose en termes de droits légaux. Il faudra que ce soit précisé. Je ne saisis pas très bien ce que vous voulez dire.

M. Kuduirsysdyn: Pour être tout à fait démocratique, je pense qu'il faudrait que la personne ait le droit d'utiliser sa langue partout; et ce ne serait que par courtoisie pour les autres, et parce qu'il reconnaît leur difficulté à le comprendre qu'il accepterait d'utiliser une langue commune.

Une voix: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je ne crois pas pouvoir permettre d'autres questions au comité, en ce moment. Mais s'il reste du temps après que les interpellateurs de la salle auront fait leurs commentaires, je permettrai aux membres du comité de poser d'autres questions.

M. Allmand: Merci beaucoup, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I will have to limit speakers from the floor to two minutes.

Mr. Long: I can be very brief. I wonder if the young lady is fully aware of the ramifications of having all these languages in and around Canada. Now I understand, and you people may correct me if I am wrong, that in such universities as the University of Montreal one of the big problems is acquiring textbooks in French. I am speaking of medicine, engineering and so on. The chaps here seem to think that this is right.

Are you aware of the cost to us, the taxpayer, and me, the businessman, that these ideas that you are presenting are going to impose upon all of us? On the other hand, are you aware of the profits that I am going to make if you impose this, because we are going to have to have textbooks in 34 languages, and instead of having two tape recorders we are going to have to have sixty and so on. Are you fully aware of the costs?

Marusia Kuduirsysdyn: I would like to answer that I am aware of the cost, and if our society can allow for it then we should agree to do it. I think that nobody is saying that we want all these rights, that we want millions of textbooks and all these languages used immediately. I think, first of all, that the fundamental nature of our country should be recognized as being multicultural, and then the people should agree altogether in considering what steps should be taken and how we should proceed. I do not think anybody is asking for everything at one time.

Mr. Long: I would just like to repeat. I think Mr. Ryan used the word "multiculturalism", and it is a good thing. I am all in favour of the ethnic groups coming to Canada, but it is the question of convenience and cost. Thank you.

Mr. Michael Kacaba: My name is Michael Kacaba, a student at York University. After saying my name I do not think I have to identify my nationality.

I have a question regarding the use of unity and diversity. To me, these two terms are somewhat contradictory, but I think for a more philosophical examination these people can think about this concept rather than throwing it out, as they have.

For some time I have been aware of what I would loosely term as elitist nationalist groups who do try and co-opt young people into their fold. I was the subject of one of these. I think that while these peoples' presentation must be seen in the context of a group of people who are concerned with their nationality, the reasons for which I am not fully aware of, although I have had some experience with them—we have had experience of small nationalist groups isolated in communities using their own languages—it seems to me that a furthering of this tendency would have the opposite effect to what these people claim on page 3—that:

It is imperative that our governmental structures reflect all facets of the people who live by democracy, ensuring them full freedom for self-development. Unfortunately, I have seen very little initiative shown by these groups in helping to foster this type of self-

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Maintenant, je devrai limiter les interventions de la salle à deux minutes.

M. Long: Je me demande si cette jeune personne se rend compte des ramifications que comporterait l'utilisation de toutes les langues au Canada. Or, je crois comprendre, et vous pourriez me corriger si je fais erreur, que dans certaines universités, comme à l'université de Montréal, par exemple, l'un des grands problèmes, est d'obtenir des manuels en français dans les domaines comme la médecine, le génie civil et ainsi de suite. Ces gens-ci semblent croire que c'est acceptable.

Saisissez-vous ce que cela représenterait pour nous les contribuables ou pour des hommes d'affaires comme moi-même? Savez-vous ce que cela imposerait sur nous tous? D'autre part, saisissez-vous l'importance des profits que cela représenterait pour moi, si vous imposiez vos croyances: il faudrait avoir des manuels en trente-quatre langues et au lieu d'avoir deux magnétophones il en faudrait soixante? Êtes-vous au courant des frais que cela entraînerait?

M. Kuduirsysdyn: Eh bien oui, je suis au courant des coûts mais si notre société peut se le permettre, il faudrait le faire. Je crois que personne ne dit que nous voulons jouir de tous ces droits, disposer de tous ces manuels et avoir recours à toutes ces langues, immédiatement. Mais je crois qu'il faut, tout d'abord, reconnaître le caractère fondamental de notre pays, qui est d'être multiculturel et les gens devraient tous se mettre d'accord pour trouver les mesures que nous devrions adopter et la façon dont nous devrions procéder. Je crois que personne ne demande de tout avoir en même temps.

M. Long: Eh bien, je voudrais simplement répéter. Je crois que M. Ryan a parlé de «multiculturalisme», et c'est une bonne chose. Je suis tout à fait en faveur du fait que des groupes ethniques viennent au Canada. Mais c'est une question de commodité et de coûts également. Merci.

M. Michael Kacaba: Je m'appelle Michael Kacaba et je suis étudiant de l'université York. Après m'être nommé, je crois qu'il est inutile de dire d'où je viens.

J'ai une question à poser quant à l'utilisation de l'unité et de la diversité. A mon avis, ces deux termes sont contradictoires mais plutôt pour des raisons philosophiques; je crois que ces gens peuvent songer à ce concept, au lieu de le rejeter comme ils l'ont fait.

Depuis un certain temps, je suis conscient de ce que j'appellerais vaguement des groupes nationalistes d'élites qui tentent de regrouper des jeunes gens. J'ai été soumis à cela, mais je crois qu'il faut voir ces gens dans le cadre de groupes qui cherchent à défendre leur nationalité, pour des raisons qui m'échappent, bien que j'aie eu quelque expérience de ces faits. Je crois que nous avons tous connu de ces petits groupes nationalistes isolés dans des collectivités et qui avaient recours à leur propre langue et il me semble que cette tendance aurait l'effet contraire de ce que prônent ces gens à la page 3, c'est-à-dire:

Il s'impose que nos structures gouvernementales reflètent toutes les facettes de ceux qui vivent en régime démocratique, et leur donnent l'entière liberté de leur propre développement.

Mais je n'ai pas été témoin de grande initiative de la part de ces groupes pour aider à encourager ce genre de développement. Ils essaient, au contraire, d'isoler ces

[Text]

development. They in fact try and isolate these small groups. I think this Committee should be aware that there are voices perhaps who do not come before Committees, who do not make submissions, who do not make briefs and who have perhaps changed their language of speaking—I am fluent to some small extent in Ukrainian, in reading and writing—and do find English a perfectly adequate language.

In closing I would like to say that anything that perhaps some small Anglo-Saxon groups say against the French diversity can be multiplied at least three or four fold about smaller ethnic groups. Thank you.

Mr. Jim Sunstrum: My name is Jim Sunstrum. I would like to bring up a question of self-development, which was rather acutely put into the national eye last April 29 during the election coverage in Quebec. During that election of course for the first time it really became apparent that the Parti Québécois was a considerable political force and that it was indeed possible, even at times seemed probable, that they would form a government which would ask for Quebec's independence. I would like to suggest, prompted by the reaction of Jean Marchand, who said it was illegal—and he was backed up by many constitutional experts—that troops would be sent into Quebec. To avoid bloodshed and perhaps to make the issue very, very clear, I would like to suggest that revision of the Constitution should include provision that if some sort of majority of the population of the Province of Quebec decided they wanted independence that the federal government grant this.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That was suggested by another witness the other day.

Mr. John Gilbert (Ethnic Chairman, Toronto and District Liberal Association): I am John Gilbert, Ethnic Chairman, Toronto and District Liberal Association.

Mr. Osler: On a matter of privilege, I do not believe that Jean Marchand in fact said what he was quoted as saying. So I would ask this gentleman to give the source of his quotation, or we should note that it is not necessarily a true statement.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, I do not think we need to require the source of the statement; I think we can merely note that it was...

An hon. Member: No, no, no; he never said that.

Mr. Prud'homme: Mr. Chairman, I would like to make a comment. I would like to say this to our friend who just spoke. Mr. Marchand might have said a lot of things recently, but I can assure you he never said that troops would be sent. That was said by a member of Parliament though, Mr. Jean-Pierre Goyer, once while talking to a group of students, but it never has been said by Mr. Jean Marchand. That is by way of a point of correction. I can assure you of that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Continue, Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: On behalf of the Toronto and District Liberal Association Ethnic Committee I would like to

[Interpretation]

petits groupes. Je pense que le comité devrait savoir qu'il y a des voix qui ne sont pas entendues par les comités, des groupes qui ne présentent pas de mémoire et qui ont peut-être changé leur langue. Je puis par exemple assez bien lire et écrire l'ukrainien mais je trouve que l'anglais convient parfaitement bien.

Pour terminer, je voudrais dire que tout ce que des petits groupes d'anglo-saxons peuvent dire contre la diversité francophone peut être multiplié trois ou quatre fois dans le cas des petits groupes ethniques. Merci.

Mr. Jim Sunstrum: Je suis Jim Sunstrum, je voudrais soulever une question de croissance autonome qui s'est présentée de façon aiguë aux yeux de la nation le 29 avril dernier, lors des élections au Québec. Au cours de ces élections, pour la première fois, il est devenu évident que le parti québécois était une force politique considérable et qu'il était possible même probable que ce parti puisse former un gouvernement qui demanderait l'indépendance du Québec. A la suite de la réaction de Jean Marchand qui a dit que c'était illégal—et il a été appuyé par bien des experts en matière constitutionnelle—que des troupes soient envoyées au Québec pour éviter que le sang coule; et pour rendre la question bien claire, j'aimerais ajouter que notre constitution devrait inclure des dispositions à l'effet que si une majorité de cette population du Québec est en faveur de l'indépendance, le gouvernement fédéral devrait l'accorder.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est ce qu'a exprimé un autre témoin l'autre jour.

Mr. John Gilbert (président, comité ethnique de l'Association libérale de la municipalité et de la ville de Toronto): Je suis John Gilbert, président, comité ethnique de l'Association libérale de la municipalité de la ville de Toronto.

Mr. Osler: J'invoque une question de privilège. Je ne pense pas que Jean Marchand ait dit ce qu'on lui fait dire. Alors, je voudrais que ce monsieur indique la source de sa citation, ou nous devons considérer que son affirmation n'est pas nécessairement juste.

Le coprésident (M. MacGuigan): Eh bien, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir la source, on peut tout simplement tenir compte du fait que...

Une voix: Non, non, non; il n'a jamais dit cela.

Mr. Prud'homme: Monsieur le président, j'aimerais faire remarquer à notre ami, qui vient juste de parler que M. Marchand a peut-être dit beaucoup de choses récemment mais il n'a jamais dit que des troupes seraient envoyées. Mais cela a bel et bien été dit par un député, par M. Jean-Pierre Goyer alors qu'il s'adressait à un groupe d'étudiants; cela n'a pas été dit par M. Marchand. Je ne veux que faire cette correction et je puis vous l'assurer.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gilbert, veuillez poursuivre s'il vous plaît.

M. Gilbert: Au nom du comité ethnique de l'Association libérale de la municipalité et de la ville de Toronto,

[Texte]

heartily endorse the great bulk of the ideas in the two submissions tonight.

The one area in which I feel we have to go farther is in structural reform and I see this taking place largely through reform of the Senate, to represent the many different ethnic, cultural groups which make up the Canadian mosaic. Even the Soviet Union has a council of nationalities. I do not think our upper house should be merely a council of nationalities but should be a reflection of the many cultural, social and economic elements which make up Canada. I will be writing to the Committee in the next week or so on this score. But I would very much like to collaborate with the Ukrainians and other ethnic groups who are looking for ways to assure that they will have a voice in the elaboration and formulation of a Canadian policy which recognizes this great diversity in culture which we find in Canada. Thank you.

Mr. Henry Flis: My name is Henry Flis and I am from Toronto. Do these people want to create another government, a third government? That is what they are speaking for. It is not. Right now you have problems with French and English, and that is going to create problems in Quebec in a few years. Right now people are not recognizing it. They do not want to recognize it. In Quebec they have cancelled out English altogether in certain schools.

Mr. Marceau: No, no, no.

Mr. Allmand: I am English and I am from Quebec...

Mr. Flis: Well, I have been talking to a few, and I have been there. But in Parliament the majority should be one language. There is only one other country in the world that is bilingual in Parliament, and that is Belgium.

Mr. Ryan: Switzerland.

Mr. Flis: Oh yes, but which one is the majority? Which one rules?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Order, please. We cannot really have a dialogue of this kind between the members and the witness.

Mr. Flis: All right. I will ask the Committee there, the witnesses, what they want to create.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. They are going to answer all these questions at the end. I am inviting all of the speakers to say their piece and then they will try to sum up.

Mr. Leo Adler (Student, Osgoode Hall Law School): My name is Leo Adler. I am from Osgoode Hall and from Montreal, Notre Dame de Grace.

First of all, to answer the previous gentleman, I would like to assure him that English is still very much taught in the schools. I personally think it is too much emphasized in Quebec, but that is another issue.

For the Committee itself, I would like to point out, since most of the issues seem to be delving into the issue of culture, that culture is a provincial matter. Your fig-

[Interprétation]

je voudrais appuyer la plupart des idées qui sont mentionnées dans les deux exposés de ce soir.

Il y a un domaine où je pense qu'il faut aller plus loin. C'est dans le domaine des réformes structurelles et cela pourrait se faire principalement grâce à une réforme du Sénat où pourraient être représentés les différents groupes ethniques et culturels qui composent la mosaïque canadienne. Même l'Union Soviétique a un conseil des nationalités. Je ne pense pas que notre Chambre haute ne devrait être qu'un conseil des différentes nationalités, mais elle pourrait être un reflet des différents éléments culturels, sociaux et économiques qui composent le Canada. Je dois écrire au comité dans environ une semaine, sur cette question. Mais j'aimerais beaucoup coopérer avec les Ukrainiens et d'autres groupes ethniques qui essaient de trouver des moyens pour exprimer leur position au cours de la préparation et de la formulation d'une politique canadienne qui reconnaisse cette grande diversité culturelle que l'on trouve au Canada. Merci.

M. Henry Flis: Je suis Henry Flis de Toronto. Est-ce que ces gens-là veulent créer un autre gouvernement, un troisième gouvernement? C'est ce qu'ils visent, n'est-ce pas? A l'heure actuelle, il y a des problèmes avec le français et l'anglais, et cela créera des problèmes au Québec dans quelques années. A l'heure actuelle, les gens ne le reconnaissent pas, ils ne veulent pas le reconnaître. Au Québec, on a annulé l'anglais tout à fait dans certaines écoles.

M. Marceau: Non, non.

M. Allmand: Je suis anglophone et je viens du Québec...

M. Flis: Eh bien, j'ai parlé à des gens et j'y suis allé. Mais il faudrait au Parlement avoir une langue majoritaire. Il n'y a qu'un seul autre pays au monde qui ait un parlement bilingue, c'est la Belgique.

M. Ryan: Il y a la Suisse.

M. Flis: Eh bien, quelle est la langue qui prime?

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs, à l'ordre. Nous ne pouvons avoir un dialogue de ce genre entre les membres et les témoins.

M. Flis: Très bien. Alors je demanderai au comité, aux témoins, de nous dire ce qu'ils veulent accomplir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Ils répondront à toutes ces questions plus tard. Je demanderai à tous les témoins de dire ce qu'ils ont à dire et puis de se résumer.

M. Leo Adler (étudiant, Faculté de droit, Osgoode Hall): Je suis Leo Adler de Osgoode Hall et de Notre-Dame-de-Grâce, Montréal.

Tout d'abord, pour répondre au témoin précédent, je voudrais lui dire, je voudrais lui assurer que l'anglais est encore bel et bien enseigné dans les écoles. Je pense personnellement qu'on insiste un peu trop sur l'anglais au Québec mais c'est une autre question.

Et quant au comité, j'aimerais souligner que la plupart des questions semblent tourner autour de la culture et

[Text]

ures here point out that you are mainly localized in the Prairie Provinces, but even then you do not point out the exact numbers of Ukrainians in those various provinces, only the percentage figures of third parities, if you will. I suggest that you can and should approach the provincial governments for cultural grants, you should approach the provincial governments for schools. I know that this has been done in Quebec. Also, the provincial government helps a lot of the, if you will, third party schools, such as the Jewish schools, the Greek schools and the Ukrainian schools as well.

Mr. Osler: It has been done in Manitoba and it is in effect.

Mr. Adler: In Manitoba it is in effect. As to the federal courts and so on, translators are always available both in the courts and in the various services. I know that because my mother is one of the translators in the Immigration Department. As to local business, it is always the language of the locality, where you have any sort of an area, and there is nothing to stop Ukrainian or any other language from being utilized. Granted, that the nation is a bit overly concerned with French and English and that too often when it comes to political appointments and so on, the only divisions that are reflected in the nation are those among the Anglo-Saxons and the Francophones. However, I really cannot see the point of having official language services throughout. For example, French, under the present system at least, and English ought to be available to all concerned throughout the nation from coast to coast so that wherever you go if you are dealing with the federal government or with a federal institution you can and should be able to deal in these two languages. However, this does not stop those people in the provinces, where the third group is a significant majority or a significant force, from going to the provincial government and from getting representation that way.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next.

• 2305

Mr. M. A. Chimen: My name is Chimen and I am from Toronto. I would like to see the Canadian constitution a scientific and a modern constitution. In my view, most of the arguments I heard tonight were unscientific. The real issues and the real problems are to survive and not to die, and I think all Canadians should be thinking in terms of Canadians and not as French Canadians, Anglo-Saxon Canadians or Ukrainian Canadians. I would like the adjectives "Anglo-Saxon" and "French", eliminated altogether.

I would also like to mention this matter of urbanization problems. In my view, I think that was very unscientific. Whether the problem of urbanization is going to be dealt with efficiently or not depends upon the people, the experts, the scientists who are going to deal with this problem, and if these scientists are in Ottawa they can then deal with the problem very efficiently. It is not the uneducated people who will deal with problems of urbanization in the City of Toronto, therefore, the power to deal with the problems should be delegated to the experts and the scientists, and if a scientist is in Ottawa he is quite capable of dealing with the problem provided he has the necessary data, which is not difficult to

[Interpretation]

que la culture est une question provinciale. Vos chiffres semblent montrer que vous vous trouvez surtout dans les Prairies mais vous ne mentionnez même pas le nombre exact d'Ukrainiens dans ces différentes provinces, mais uniquement un pourcentage comme étant le troisième groupe. A mon avis, vous pouvez et vous devriez faire appel au gouvernement provincial pour des subventions culturelles, pour des écoles. Je sais que cela s'est fait au Québec. Le gouvernement provincial vient en aide à plusieurs écoles de groupes minoritaires, telles les écoles, juives, grecques, ainsi qu'ukrainiennes.

M. Osler: Au Manitoba, c'est en vigueur.

M. Adler: Au Manitoba, c'est en vigueur. Quant aux tribunaux fédéraux, il y a toujours des traducteurs pour les tribunaux et ailleurs. Je sais, parce que ma mère est traductrice au ministère de l'Immigration. Quant aux entreprises locales, elles utilisent toujours la langue de la localité, lorsqu'il y a une localité bien définie et rien ne peut empêcher qu'on ait recours à l'ukrainien ou à toute autre langue. D'accord, on se préoccupe peut-être un peu trop du français et de l'anglais, et très souvent, lorsqu'il y a une nomination politique, les seuls distinctions dont on tient compte sont entre les anglophones et les francophones. Mais je ne vois pas pourquoi on aurait des services linguistiques officiels partout. Le français et l'anglais par exemple, sous le présent régime, devraient être à la disposition de tous les gens au pays d'un océan à l'autre, où que vous alliez, si vous traitez avec le gouvernement fédéral; vous devriez pouvoir traiter en l'une ou l'autre langue lorsque vous avez affaire à une institution fédérale. Toutefois lorsqu'il existe un troisième groupe qui constitue une majorité imposante ou qui représente une force importante, cela n'empêche pas les gens d'aller au gouvernement provincial et d'obtenir une représentation de cette façon-là.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au suivant.

M. M. A. Chimen (Toronto): Je suis M. A. Chimen de Toronto et je voudrais que la Constitution canadienne soit scientifique et moderne. La plupart des théories que j'ai entendues ce soir ne sont, à mon avis, pas scientifiques. La grande question est de survivre et non pas de mourir, et tous les Canadiens devraient penser en Canadiens et non pas en Canadiens français ou en Canadiens anglais ou en Canadiens ukrainiens.

Les adjectifs anglo-saxons, français etc. devraient être éliminés. Je voudrais aussi mentionner la question des problèmes d'urbanisation. Cela non plus n'est pas scientifique à mon avis. L'efficacité avec laquelle les problèmes d'urbanisation seront résolus dépend des experts, des hommes de science qui étudieront la question. Et s'ils sont à Ottawa, ils sauront régler le problème efficacement. Ce ne sont pas les gens sans instruction qui s'occuperont des problèmes d'urbanisation à Toronto; par conséquent, c'est aux experts et aux hommes de science que devrait être délégué le pouvoir de s'occuper de ces problèmes; et si l'homme de science est à Ottawa il en est capable, à condition d'avoir à sa disposition toutes les données nécessaires, ce qui, avec toutes les méthodes scientifiques dont nous disposons, n'est pas difficile. Ce que je veux, ce n'est

[Texte]

acquiescer par tous les moyens scientifiques à notre disposition. Je ne veux pas voir une décentralisation mais une centralisation du pouvoir, et des problèmes scientifiques délégués et confiés à des experts.

J'aimerais que la langue officielle du gouvernement soit l'anglais, non pas parce que les Anglo-Saxons représentent la majorité, mais parce que l'anglais est la langue de cent millions de personnes en Amérique du Nord; c'est la langue qui domine en Amérique du Nord. De nos jours à une époque scientifique comme la nôtre où l'homme a inventé la bombe atomique et la bombe à hydrogène et où il a marché sur la lune, il est ridicule, à mon avis, de parler de français et d'anglais.

Nous devrions plutôt nous efforcer d'augmenter la production au Canada, d'industrialiser le Canada, d'empêcher le chômage, l'exploitation et la discrimination. Tous les Canadiens devraient être traités en égaux. Voilà la Constitution que j'aimerais voir.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Next?

Mr. Y. R. Botiuk: My name is Botiuk and I am from Toronto. I would like to express my thoughts on the language problem which was so thoroughly discussed here. I would like to assure the Committee and the members of the public who are present that both the Ukrainian Canadian Committee and I am sure the Ukrainian Canadian Students Union are aware of the fact that in Canada we have such a thing as the Official Languages Act. The Official Languages Act provides for two working languages in Canada, French and English, and no one who seriously thinks about these problems would demand that we suddenly introduce 60 official languages in Canada that we have 60 languages in Parliament or in our courts.

What we really mean when we express our sentiments for the Ukrainian language and culture is that the Ukrainian culture or any other ethnic culture should be supported to this extent. What harm would there be in giving a Ukrainian school in Toronto some financial assistance from the provincial government or from the city? These schools are doing an excellent job as far as Canada is concerned. What harm would there be in giving Jewish schools in Toronto financial assistance to help them? There is a very valid reason for giving them assistance. I will give you an example. The federal government has allocated about \$50 million for the development of and assistance to French culture outside Quebec, a fact which I applaud—I think it is a wonderful thing—but I feel that other ethnic groups should also get a share of the pie. Somebody mentioned that it would provide taxpayers with additional burdens. This is true, but are not Ukrainians of Canadian origin and Canadians of Jewish origin subsidizing other cultures? Are we not in fact subsidizing the fostering of the French culture outside Quebec, and we are willing to do that, and I feel that if this assistance were given that no harm would come to Canada.

I would like to mention another fact. There was a young gentleman, Mr. Cassad, who referred to nationalistic tendencies. I do not know what nationalistic tendencies he had in mind but this is the age of nationalism. We are not trying to build nationalistic pockets in Canada. However, I can assure him that so far these people have

[Interprétation]

pas une décentralisation, mais plutôt une centralisation de pouvoirs et que l'on délègue les problèmes scientifiques spéciaux aux experts.

Je voudrais que la langue officielle du Parlement fédéral soit l'anglais, non pas parce que les Anglo-Saxons représentent la majorité, mais parce que l'anglais est la langue de cent millions de personnes en Amérique du Nord; c'est la langue qui domine en Amérique du Nord. De nos jours à une époque scientifique comme la nôtre où l'homme a inventé la bombe atomique et la bombe à hydrogène et où il a marché sur la lune, il est ridicule, à mon avis, de parler de français et d'anglais.

Nous devrions plutôt nous efforcer d'augmenter la production au Canada, d'industrialiser le Canada, d'empêcher le chômage, l'exploitation et la discrimination. Tous les Canadiens devraient être traités en égaux. Voilà la Constitution que j'aimerais voir.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Au suivant?

M. Y. R. Botiuk (Toronto): Je suis M. Yaraslow Botiuk de Toronto. Je voudrais vous dire ce que je pense du problème linguistique qui a été discuté à fond ici. Je voudrais assurer le Comité et les membres de la Tribune de la Presse que le Comité canado-ukrainien et j'en suis sûr, l'union des étudiants ukrainiens connaissent l'existence de la loi sur les langues officielles, qui stipule qu'il existe au Canada deux langues de travail, le français et l'anglais, et personne de sérieux ne songerait à exiger que l'on adopte soudain 60 langues officielles au Canada, 60 langues au Parlement ou dans les tribunaux.

Ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de culture ukrainienne, c'est que la culture ukrainienne ou celle de tout autre groupe ethnique doit bénéficier d'un certain appui. Je m'explique. Quel mal y aurait-il à ce que le gouvernement provincial ou la ville de Toronto aide financièrement une école ukrainienne de Toronto. Ces écoles sont dans l'intérêt du Canada. Il en est de même pour les écoles juives de Toronto. Elles aussi pourraient recevoir une assistance financière. Des raisons valables militent en faveur d'une assistance de ce genre. Je vais vous donner un exemple. Le gouvernement fédéral a donné 50 millions de dollars pour l'expansion et la promotion du français à l'extérieur du Québec, et j'applaudis à cette initiative. Je pense que c'est magnifique, mais j'estime que les autres groupes ethniques devraient aussi recevoir une part du gâteau. On a dit que cela allait encore allourdir le fardeau du contribuable. C'est vrai. Mais ne demande-t-on pas aux Canadiens d'origine ukrainienne ou juive de subventionner les autres cultures? Ne subventionnons-nous pas, en réalité, la culture française à l'extérieur du Québec. Nous le faisons volontiers. Je pense que si on nous accordait cette assistance le Canada n'aurait rien à y perdre. Je voudrais mentionner autre chose. Un jeune homme, M. Assad, a parlé des tendances nationalistes. Je ne sais pas de quelles tendances nationalistes il voulait parler mais nous sommes à une époque nationaliste. Nous ne cherchons pas à établir des îlots nationalistes au Canada, mais je puis lui donner l'assurance que les gens en question se sont débrouillés seuls jusqu'ici. Ils ont créé des organisations de jeunesse, des camps d'été, ils ont empêché les jeunes de flâner dans les rues en les occupant, leur ont fourni des centres de loisirs

[Text]

taken care of themselves. They have provided youth organizations and summer camps, they have kept young people off the streets, they have given them cultural and sports activities, and this was done out of their own funds. In fact, these people are called upon to pay taxes for fostering the English and French cultures and they have to subsidize this out of their own pockets. They are doubly taxed. What harm would there be if they were given some financial assistance?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am afraid you have used up all of your time, sir.

Mr. Botiuk: I will yield the floor.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you.

Mr. Osler: Mr. Chairman, may I observe that at present there is not a single constitutional block to prevent any of the things that this gentleman wants. In fact, in some areas of the country they are already being done.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Next?

Mr. Mark Bojeun: Mr. Chairman, my name is Mark Bojeun and I am from Toronto. I would like to reply to the speaker who spoke from this side who proposed that everybody be a Canadian. I would like to ask this gentleman what is a Canadian? Is it a Swiss lumberjack, is it a Frenchman, is it an Italian, is it an Indian, or what is it? My I propose that there is no uniform Canadian identity, there is no "Canadian", and that is why we have no unity in this country. Recent events in this country have shown that Canada is not unified as a nation. The simple reason for this is that cultural groups are not prepared to recognize the culture and the identity of people who come from other countries. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next?

Mr. Bill Balan: Mr. Chairman, my name is Balan from Toronto. I would like to make a few comments with regard to the briefs that were presented previously. I would first like to say that I strongly support the major principle outlined in the briefs; that is, that we put in the constitution that Canada is a multicultural country. I think, as has been given in evidence, that the government has already accepted the concept of multiculturalism, and in Mr. Pelletier's speech at the Canadian Conference of the Arts in Toronto he suggested that Canada is not a melting pot but that it recognizes and tries to help the development of all cultures in Canada.

The second thing I would like to say is that a previous speaker spoke about belonging to an ethnic group which was strong and nationalistic. I am a member of an ethnic organization. We are very proud that we are Canadians and we are trying to develop a Ukrainian culture in Canada, we are working strictly in a Canadian context, and I can assure you that our objectives are prime most and foremost in Canada.

The third thing I would like to do is to bring out a further opinion. That is, that the status of minority cultures be equated to minority cultures such as the French Canadians living in Saskatchewan, the French Canadians living in Manitoba or the English living in Quebec. We

[Interpretation]

culturels et de sports—et tout cela de leur poche. Eh bien, on demande à ces groupes ethniques de payer des taxes pour favoriser les cultures anglaises et françaises, alors qu'ils doivent payer de leur poche leur propre promotion culturelle. Ils sont donc doublement taxés. Quel mal y aurait-il à leur donner une assistance financière?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je m'excuse monsieur, mais votre temps de parole est écoulé.

M. Botiuk: Je cède la parole à un autre.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci.

M. Osler: Monsieur le président, permettez-moi de faire observer ici qu'il n'y a pas, il n'y a rien dans la constitution qui empêche de faire ce que demande ce monsieur. En fait, dans certaines régions, cela se fait déjà.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Au suivant.

M. Mark Bojeun (Toronto): Mon nom est Mark Bojeun de Toronto. Je voudrais revenir à ce qu'a dit un orateur assis de ce côté-ci, lorsqu'il proposait que tout le monde soit canadien. Je demanderait d'abord à ce monsieur qu'est-ce qu'un Canadien? Est-ce que c'est un bûcheron suisse, est-ce que c'est un Français, un Italien ou un Indien? Permettez-moi de prétendre qu'il n'y a pas de véritable identité canadienne. Il n'y a pas à proprement parler de «Canadien». C'est pour cela qu'il n'y a pas d'unité dans notre pays. Les récents événements ont prouvé que le Canada n'est pas uni. La raison en est que les groupes culturels n'acceptent pas de reconnaître la culture et l'identité des gens qui viennent des autres pays. Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au suivant.

M. Bill Balan (Toronto): Monsieur le président, je suis Bill Balan, de Toronto. Je voudrais faire quelques remarques sur les mémoires qui ont été présentés tout à l'heure. D'abord, j'appuie énergiquement les grands principes énoncés dans les mémoires, à savoir que nous avons inscrit dans notre constitution que le Canada est un pays multiculturel. Je pense que comme on nous l'a prouvé le gouvernement a déjà accepté ce concept du multiculturalisme et M. Pelletier dans son discours à la Conférence canadienne des arts à Toronto, a laissé entendre que le Canada n'est pas un creuset mais qu'il reconnaît toutes les cultures et les aide à se développer.

En outre, un orateur précédent a parlé de l'appartenance à un groupe ethnique qui était fort et nationaliste. Eh bien, je suis membre d'un groupe ethnique. Nous sommes fiers d'être Canadiens et nous essayons de mettre sur pied une culture ukrainienne au Canada. Nous travaillons exclusivement dans un contexte canadien et je puis vous assurer que nos objectifs tiennent compte avant tout du Canada.

Troisièmement, je pense que le statut des cultures des groupes minoritaires devrait être mis sur un pied d'égalité avec celui d'autres groupes minoritaires tels que les Canadiens français de la Saskatchewan, les Canadiens français du Manitoba ou les anglophones du Québec. Non

[Texte]

definitely not only want the French to develop their culture in Quebec but we want them to maintain their culture right across Canada. I think these small groups in Saskatchewan and Manitoba need financial help to maintain their numbers and develop their cultures.

Similarly I would like to suggest that ethnic groups like the Ukrainians, the Germans and the Italians, being on a similar plain to the French Canadians living outside of Quebec or the English living in Quebec, need financial help and support from the government to maintain and develop their cultures. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. I will now call on the witnesses for a final and very brief statement. Miss Kuduirsysdyn, is there anything you would like to add?

Miss Kuduirsysdyn: Some of the questions were answered by previous speakers. However, on the question of nationalistic feelings, ghettos and Balkanization of the country, I think the reason we are asking for recognition of Canada as a multicultural country is that if this recognition is in the constitution, those people who do have certain discriminations and hostile attitudes towards other Canadians will slowly change their minds. I think this has been done in the case of the Official Languages Act, where some very, I would say, backward-thinking people in our country have finally realized that having one or two languages is not bad. In fact, it benefits Canada. What we are asking for is recognition of the multicultural principle of our country in order to help develop all of our cultures. Not only do I believe that we have a problem with pollution, urbanization, and so on, but we also have a cultural problem. We are living in a sort of cultural wasteland where the American culture is just coming in and taking over. In fact, we have many, many resources in Canada which we can develop to make a very distinct Canadian culture.

As far as language is concerned, I think what we are actually asking for is regional status, and where there are various pockets of various ethnic groups that they should have specific government services to assure them that their languages will be used and that they will be developed. In fact, I think that if we identify every single group in Canada as Canadian, and if we give these people the rights that they wish to have, if we remove for them the threat of assimilation which they feel, we will then have a strong and unified Canada. If we try to ignore them, all we will do is produce Balkanization, ghettos and probably a broken-up Canada.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Finally, Mr. Zarowsky.

Mr. Zarowsky: Thank you. I think the question was asked what do we want to create. Part of the answer could be, speaking on behalf of one particular group and I think the argument applies to all other minority groups who have been in Canada for perhaps 100 years or more, that we want to participate in the formation of the continuing growth of Canada. Canada is not something fossilized as it was 200, 300 or 100 years ago. It is a constantly changing thing. It is growing. We feel, because

[Interprétation]

seulement nous voulons que les Canadiens français développent leur culture au Québec, mais dans tout le Canada. Je pense que les petits groupes minoritaires de la Saskatchewan et du Manitoba, par exemple, ont besoin d'être aidés financièrement pour développer leur culture.

De même, à mon avis, les groupes ethniques: kramiens, allemands, italiens, qui sont sur le même pied que les Canadiens français vivant en dehors du Québec, ont aussi besoin de l'assistance financière du gouvernement pour garder leur culture. Je vous remercie.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Je vais maintenant inviter nos témoins à faire une dernière et brève remarque. Mademoiselle Kuduirsysdyn, avec-vous quelque chose à ajouter?

Mlle Kuduirsysdyn: Les orateurs précédents ont répondu à certaines des questions. En ce qui concerne la question des sentiments nationalistes, des ghettos et de la balkanisation du pays, je pense que l'on demande que le Canada soit reconnu comme un pays multiculturel, c'est parce que si cela était inscrit dans la Constitution, les gens qui font preuve de discrimination et qui manifestent de l'hostilité à l'égard d'autres Canadiens seraient amenés lentement à changer leur manière de penser. Je pense que la loi sur les langues officielles a déjà eu cet effet. Certaines personnes aux idées très arriérées se sont enfin rendues à l'évidence et ont admis qu'il n'est pas mauvais d'avoir deux langues. En réalité, cela est bon pour le Canada. Ce que nous demandons c'est la reconnaissance du principe que le Canada est un pays multiculturel de façon à aider toutes nos cultures à s'épanouir. Bien sûr nous avons des problèmes de pollution, d'urbanisation, etc. mais nous avons aussi des problèmes culturels. Nous vivons dans une sorte de désert culturel où la culture américaine est en train de pénétrer et de s'installer. Or, nous avons d'innombrables ressources au Canada. Ces ressources, nous pourrions les mettre en valeur pour produire une culture canadienne véritablement distincte.

En ce qui concerne les langues, ce que nous demandons en réalité, c'est un statut régional et dans les provinces où il existe des îlots formés de différents groupes ethniques, ceux-ci devraient disposer de services du gouvernement qui leur donneraient l'assurance que leur langue sera employée et mise en valeur. Si chaque groupe ethnique était reconnu comme canadien; si nous leur accordions les droits qu'ils demandent et si la menace d'assimilation qui plane sur eux cessait, eh bien nous serions un Canada fort et uni.

Ignorer leurs revendications conduirait à la balkanisation et à la création de ghettos et contribuerait à désunir le Canada.

Le coprésident (M. MacGuigan): Enfin monsieur Zarowsky.

M. Zarowsky: Merci. Je pense qu'on a posé la question suivante: «que voulez-vous créer?» Eh bien, je parle au nom d'un groupe en particulier, mais je pense que mon argument s'applique à tous les autres groupes minoritaires, qui sont établis au Canada depuis une certaine d'années ou plus, nous voulons participer à la croissance du Canada. Le Canada n'est pas quelque chose de fossilisé comme il y a deux ou trois cents ans ou même il y a 100 ans. C'est une chose qui est constamment en train de

[Text]

we have contributed and intend to contribute and want to contribute, that we should do so on equal terms. Not only should we have duties to perform and taxes to pay but we should also expect treatment as prominent Canadians. That applies to every walk of life. We do not want anyone to look down on somebody else because he speaks a language which he considers foreign. Once a person comes to Canada and decides to be a Canadian, why do we have to ask him to change his name, change his language and forget about his background which might go back a thousand years?

I do not think anybody made any point about asking the sister-in-law of a former President of the United States, Mrs. Radziwill, to change her name, which is very strange in the States, but I feel the reason for it was that Radziwill was a descendent of a former Polish contestant to a throne. He was the great Duke of Lithuania, and at one time he was also a possible candidate to become king of Poland in 1600. Naturally he does not want to forget about this. Similarly in Canada why do we not ask that everybody be called either Brown, Smith, MacDonald or anything else? We want to have different names because the name represents an identity. It goes back perhaps 500 years or 1,000 years and I feel that if you ask a man to do this, as was suggested here, who has become a Canadian—well, it is not as simple as that. We want to be Canadians but we want to end as something. We do not want to start from nothing. We are not apes. We have backgrounds and we are proud of them. Perhaps our ancestors were just as good, or better, than some of the most distinguished people here. Why should we be ashamed of it? Why should this fact not be recognized as something which contributes? I feel that if you are talking to a person who has a name like Sankey, whose predecessor was the Lord Chancellor of England, or Churchill, this is a continuation of something which was good, a name which has accomplished something, and I am convinced that this goes for everybody. No matter what our background is we have something to be proud of, and I feel that this enriches a person and makes him a more complete person. He becomes something which you can respect. You talk to him and he feels that he is somebody. He is not just somebody to be kicked around. This is what we mean by being Canadian and being recognized as Canadians. I do not think it would be a good idea if everybody had the same name or the same face.

Mr. Osler: Mr. Chairman, is it proper...

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I am sorry, I cannot hear any further comments from the Committee now, Mr. Osler.

Mr. Osler: I may be in the wrong country, but I would just like to say that in my opinion this is a straw man.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that is a valid point of argument, Mr. Osler but...

Mr. Osler: Nobody wants to change their name.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): ... that is not a point which we can consider at this time.

[Interpretation]

changer et de croître. Nous estimons que puisque nous avons contribué à cette œuvre et voulons continuer à le faire, nous devons pouvoir faire cela sur un pied d'égalité avec les autres. Si nous avons des devoirs à remplir et des impôts à payer nous devons aussi être traités comme des Canadiens à part entière, et ceci s'applique dans toutes les classes de la société. Nous ne voulons pas qu'une personne soit méprisée par les autres parce qu'elle parle une langue que les autres considèrent comme une langue étrangère.

Lorsqu'une personne décide de venir au Canada et de devenir Canadien, pourquoi faut-il lui demander de changer de nom, de changer de langue et d'oublier ses antécédents, à un passé qui remonte à plus de mille ans parfois?

Je pense que personne n'a jamais demandé à la belle-sœur d'un ancien président des États-Unis, M^{me} Radziwill de changer son nom qui est très bizarre aux États-Unis, mais j'estime que la raison en est que Radziwill est le descendant d'un Polonais qui a contesté un trône. Il s'agit du grand-duc de Lithuanie qui vers l'an seize cent a même été candidat au trône de Pologne. Naturellement, il ne veut pas oublier cela. Dans le même ordre d'idées, pourquoi, au Canada, voulons-nous que les gens s'appellent MacDonald, Smith, etc? Nous voulons que les gens aient des noms différents car le nom constitue une identité. Cela remonte à 500 ans, à mille ans. Demander à quelqu'un qui est devenu Canadien de perdre cette identité—eh bien, ce n'est pas si simple que ça. Nous voulons être Canadiens soit mais nous voulons également être quelque chose, en fin de compte. Nous ne voulons pas repartir de zéro. Nous ne sommes pas des singes, nous avons un passé dont nous sommes fiers. Nos ancêtres valaient peut-être autant ou étaient même meilleurs que certains des Canadiens les plus remarquables. Pourquoi serions-nous honteux de cela? Pourquoi ce fait ne serait-il pas reconnu comme un apport?

Je pense que si quelqu'un qui porte le nom de Sankey, par exemple et qu'il compte parmi ses ancêtres un Lord chancelier d'Angleterre, ou un Churchill, qui étaient des gens prestigieux en Angleterre, eh bien il peut continuer à en être fier ici. Je pense que cela s'applique à tout le monde. Quels que soient nos antécédents, il y a quelque chose dont nous sommes fiers et je pense que c'est un enrichissement, que cela permet aux gens de s'épanouir, de se sentir dignes de respect. Quand on leur parle, ils se sentent quelqu'un. Ils ne se laissent pas bousculer. Voilà ce que nous entendons par être Canadien et être reconnu comme Canadien. Il ne serait pas bon je pense que nous ayons tous le même nom ou la même figure.

M. Osler: Monsieur le président, on propose...

Le coprésident (M. MacGuigan): Je m'excuse monsieur Osler je ne peux plus accepter d'interpellation.

M. Osler: Je ne suis peut-être pas dans le pays qu'il faut, mais à mon avis, c'est un homme de paille. C'est tout ce que je voulais dire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Votre argument est valable, M. Osler, mais...

M. Osler: Personne ne veut changer son nom.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce n'est pas un point que nous pouvons étudier en ce moment.

[Texte]

Mr. Prud'homme: Mr. Chairman, I would like to speak on a point of order. If we cannot comment on such a basic question I think it is extremely unfortunate. Perhaps we will have to learn to work better in the future, have fewer briefs and a longer question period. There were many basic questions raised in this brief in particular that are extremely fundamental to building Canada, and I want to assure and reassure those people who do not know me that when I talk about this basic question I wish at times that my name as Prud'hommsky, so you can understand that I want to be very openminded on this question, but they are still questions that are fundamental.

I have no other country but Canada. I do not want to be forced in any way to find myself another one, which I could easily do but, as I have always been told, my country is Canada and basically Canada is bilingual. I fully recognize the strength of a multicultural country, it could only make a better Canada. Suppose that tomorrow, for all sorts of reasons, I decided to go to another free country—Germany, for instance—my name would still remain Prud'homme but I wonder what would happen to my language if I moved to Germany?

I would like to elaborate on this because if I just stop at that I think I will be making my point very badly. This is so fundamental that I think it would be better in the future to have fewer briefs but to have a more exhaustive exchange, because I believe this kind of an exchange will enlighten the people. What has been said here is so basic.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We do not determine the number of briefs, Mr. Prud'homme. That is determined by the number of people who wish to appear before us. We are here primarily to hear them.

Mr. Prud'homme: Then we should take more time.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): On your behalf, ladies and gentlemen, I would very sincerely like to thank Mr. Bandera, Mr. Fedchun, Miss Kuduirsysdyn and Mr. Zarowsky.

The next brief, ladies and gentlemen, will be presented by Mr. Derek Hayes, who his the Past President of the Confederation of Resident and Ratepayer Associations of the City of Toronto. Mr. Hayes.

Mr. Derek Hayes (Past President, Confederation of Resident and Ratepayer Associations): Thank you, Mr. Chairman. On behalf of CORRA I welcome this opportunity of presenting a brief to this Committee and I commend it for seeking the views of the public on amending the constitution. I think at this hour I would also like to commend those who are left for their stamina.

As an introductory note, CORRA represents 28 resident ratepayer organizations within the City of Toronto. We believe that the Committee must base its policy regarding the cities on the following major premise. The cities must acquire for the future, constitutional powers commensurate with their responsibilities and the needs of urban areas.

One of the most obvious problems that every level of government in Canada will have to deal with during the rest of this century is that of our urban areas.

[Interprétation]

M. Prud'homme: Monsieur le président, je voudrais faire un rappel au Règlement. Il est regrettable que l'on ne puisse pas faire de remarques sur des choses aussi fondamentales. Peut-être devrions nous apprendre à mieux travailler à l'avenir, à avoir moins de mémoires, et des périodes de questions plus longues. Un grand nombre de questions fondamentales ont été soulevées dans ce mémoire-ci fondamentales en effet pour l'édification du Canada et je tiens à assurer à ceux qui ne me connaissent pas que quand je parle de cette question fondamentale, je voudrais que mon nom soit Prud'hommeski; vous voyez donc que j'aimerais faire preuve d'ouverture d'esprit. Quoi qu'il en soit, ce sont des questions qui sont fondamentales. Je n'ai pas d'autre pays que le Canada. Je ne veux pas que l'on me force d'en chercher un autre, ce qui ne me serait pas difficile, mais comme je l'ai toujours dit, mon pays c'est le Canada et le Canada est fondamentalement bilingue. Je reconnais sincèrement la force d'un pays multiculturel. Le Canada en bénéficierait. Supposez que demain, par exemple, pour une raison ou pour une autre je décidais d'aller vivre dans un autre pays libre, par exemple l'Allemagne. Mon nom resterait Prud'homme mais je me demande ce qui arriverait à ma langue si j'allais m'installer en Allemagne? Je m'explique, sans cela on ne comprendrait pas bien ma pensée. C'est une chose si fondamentale que je pense qu'à l'avenir il vaudrait mieux avoir moins de mémoire et d'avoir de plus longs échanges de vue, car ce sont ceux-ci, je pense, qui éclaireront les gens. Ce que l'on a dit ici est tellement fondamental.

Le coprésident (M. MacGuigan): Ce n'est pas nous qui déterminons le nombre de mémoires qui sont présentés, tout dépend du nombre des témoins qui veulent se présenter ici. Nous sommes ici principalement pour les entendre.

M. Prud'homme: Alors, nous devrions prendre plus de temps.

Le coprésident (M. MacGuigan): En votre nom, mesdames et messieurs, je tiens à remercier très sincèrement M. Bandera, M. Fedchun, M.¹¹⁶ Kuduirsysdyn et M. Zarowsky.

Le prochain mémoire nous sera présenté par M. Hayes qui est l'ancien président de la Confédération des résidents et de l'Association des contribuables de la ville de Toronto.

M. Derek Hayes (Président de la Confédération des résidents et des contribuables (CORRA—Toronto): Monsieur le président, au nom de la CORRA, je saisis avec plaisir cette occasion de présenter un mémoire au Comité et je le félicite de chercher à savoir ce que pense le public de la modification de la constitution. Je félicite également ceux qui ont eu le courage de rester si tard. A titre d'introduction, je dirais que nous représentons 28 organisations de contribuables dans la ville de Toronto. Nous pensons que le Comité doit baser ses politiques concernant les villes sur les prémisses suivantes. Les villes doivent acquérir pour l'avenir, des pouvoirs proportionnés à leurs responsabilités et aux besoins des régions urbaines.

Un des problèmes les plus évidents auxquels auront à faire face d'ici la fin du siècle tous les échelons de gouvernement est le problème des villes.

[Text]

At the end of this century, it is predicted that half the population of the country will be centred in four or five cities, yet our present constitutional and political structure is virtually unchanged from the nineteenth century when it was developed to deal with a rural-based society.

The Confederation of 1867 was based on the cornerstone of a proclamation that: "the federation of British North American provinces is the best system of government to protect the diversified interests of the several provinces". Nothing was mentioned about cities because they did not exist as we know them today. Only in the past few years have the provincial and federal levels of government recognized the phenomenon of the growth of the cities and even now their policies seem directed more by immediate expediency than any attempt at long-range planning.

CORRA does not advocate the establishment of city states or provinces. We feel this would fragment the country and develop and urban parochialism which could only be detrimental to the rural areas. However, we do urge a basic redistribution of powers and responsibilities between all three levels of government. The cities must have a constitutional base from which to speak and this, naturally, implies a financial base which would mean a change in the present taxing powers under the British North America Act. There are presently constitutional conferences in progress between the provinces and Ottawa which will affect the lives of all of us, yet the cities are not represented. The cities must have the right to deal with the federal government directly. They should not have to come creeping to the provinces for permission to speak.

Our cities are now used by the provincial and federal governments as a source of revenue with little thought being given to their overall needs. This is the fault of the federal, provincial and municipal governments—the one through its remoteness of power, the second for its concern for loss of power and the third through its inability to use power.

CORRA is concerned that the new federal Department of Urban Affairs will be of little value if it bases its policies on the thinking of its own "ivory tower" bureaucrats in Ottawa and if it listens only to the provincial and municipal politicians. It must establish direct links with citizens and citizen groups in urban areas before the department develops its programs. We have seen the results in Quebec of not listening to people who, when all the Marxist and separatist rhetoric is stripped away, have legitimate economic grievances; and these people are largely based in the cities of Quebec. If the federal and provincial governments continue to refuse, as they have done in the past, to establish a constitutional format in which the needs of the cities can be voiced and dealt with, then they may only expect the urban problems to worsen.

CORRA contends that the political trend of the future will not be that of power being dispensed from above but rather power being dispensed upward. Far too many people in this country, and not just in French Canada, feel alienated from the political system and this can only foment problems.

COBRA advocates, one, that the B.N.A. Act be amended to give the cities power to assume indirect taxation within their boundaries to the exclusion of the provincial

[Interpretation]

On prévoit que d'ici la fin du siècle la moitié de la population du Canada vivra dans quatre ou cinq grandes villes mais nos structures politiques et constitutionnelles n'ont presque pas changé depuis le 19^e siècle, époque où le gros de la population vivait à la campagne.

La Confédération de 1867 était fondée sur la proclamation que la fédération des provinces de l'Amérique du Nord britannique était le meilleur système de gouvernement pour protéger les intérêts divers des différentes provinces. Rien n'a été dit des villes parce qu'elles n'existaient pas comme nous les connaissons aujourd'hui. Seulement au cours de ces dernières années les paliers des gouvernements provinciaux et fédéral ont reconnu le phénomène de la croissance des villes et même là les politiques semblent tournées vers les problèmes actuels plutôt que vers des planifications à longue échéance.

CORRA ne préconise pas l'établissement d'états ou de provinces urbaines car ceci ne pourrait être que nuisible aux régions rurales. Toutefois nous insistons sur un remaniement des pouvoirs et des responsabilités entre les trois ordres de gouvernement. Les villes doivent avoir une base constitutionnelle qui leur permette de parler et qui leur permette d'avoir une base financière dans le cadre d'une augmentation des pouvoirs d'imposition en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Les conférences constitutionnelles entre les provinces et Ottawa changeront notre mode de vie, et toutefois les villes ne sont pas représentées. Les villes doivent avoir le droit de traiter directement avec le gouvernement fédéral. Elles ne doivent pas ramper vers les provinces pour obtenir la permission de parler.

Nos villes servent de source de revenu aux gouvernements provinciaux et fédéral sans que ces derniers ne se préoccupent de leurs besoins. Le problème émane des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, le premier à cause de la nature de son pouvoir, le deuxième par sa préoccupation de la perte de pouvoirs, et le dernier parce qu'il est incapable d'agir.

CORRA prétend que la création d'un nouveau ministère fédéral des Affaires urbaines aura peu de valeur si sa politique se fonde sur les opinions des bureaucrates d'Ottawa et sur les dires des hommes politiques aux niveaux provincial et municipal. Avant d'élaborer ses programmes le ministère doit donc établir des liens directs avec les citoyens des régions urbaines. Nous savons ce qui s'est passé au Québec et les problèmes d'ordre économique se posent surtout dans les villes du Québec. Si les gouvernements fédéral et provinciaux continuent de refuser d'établir un format constitutionnel où les villes pourraient faire entendre leurs voix, eh bien les problèmes vont s'aggraver.

CORRA prétend que selon la tendance politique de l'avenir la source du pouvoir va partir des paliers inférieurs et monter vers le sommet plutôt que d'être concentré comme il l'est présentement. Il y a bien des gens même à l'extérieur du Canada français qui s'estiment aliénés au point de vue politique. Les conférences constitutionnelles doivent entendre les villes et les régions de tout le Canada plutôt que de s'en tenir aux divisions artificielles des provinces. Donc, il faudrait faire participer toute la population, non seulement les hommes politiques. Pour y arriver il faudrait cesser de penser en termes du 19^e siècle mais de s'ouvrir au présent, aux problèmes actuels.

[Texte]

and federal governments and, if necessary, the right to a guaranteed proportion of the direct taxation now imposed by the two senior levels of government on urban citizens; two, that city representatives be included at all future constitutional conferences; three, that the constitution make provision that all provinces and the federal government have departments of urban affairs to deal with their respective spheres of responsibility in urban areas, and that such departments set up local area offices within the cities proportionate in number to a city's population; four, that transportation become an inter-related function of all three levels of government so that it can be co-ordinated nationwide and integrated regionally, having regard to the needs of both; five, that housing become an interrelated function of all three levels of government; and six, that the problems of pollution become an interrelated function of all three levels of government.

Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you Mr. Hayes.

The subject matter covered in this brief is indeed a very important one and the recommendations which are presented to us by CORRA are indeed also important.

Mr. Brewin: I just wanted to ask one question of fact. I think you mentioned the municipalities should, in the view of your organization assume indirect taxation within the cities. Would you care to amplify that? Was that a sales tax?

Mr. Hayes: Yes, I was thinking primarily of the sales tax. Right.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan.

Mr. Whelan: I just have a couple of questions, Mr. Chairman. Where the witness says:

By the end of the century it is predicted that half the population of the country will be centred in four or five cities.

Do you not think that this is ridiculous that we would let this happen?

Mr. Hayes: We may not have any choice. It is happening whether you want it to or not.

Mr. Whelan: If we follow the Hellyer concept of doing these things and create new cities, we should be encouraging evacuation of some of the big cities, Toronto and Montreal included.

Mr. Hayes: That may work as a proposal, Mr. Whelan, but I have yet to see it being put into practice by any level of government.

Mr. Whelan: You seem to be also of the opinion that the ratepayers or taxpayers in the cities, whatever you want to call them, are not listened to. You want them to participate directly with the bureaucrats, the way you are talking?

Mr. Hayes: That is correct; yes.

Mr. Whelan: You have no faith, then, in the democratic policy of electing people to represent you.

[Interprétation]

CORRA préconise la modification de l'Acte de l'ANB afin de donner aux villes les pouvoirs de taxation dans leurs frontières à l'exclusion des gouvernements provinciaux et fédéral et au besoin le droit d'une proportion garantie de l'impôt direct actuellement réservé aux paliers supérieur du gouvernement. Deuxièmement, qu'à l'avenir les représentants urbains participent à toutes les conférences constitutionnelles. Troisièmement, que la Constitution porte que toutes les provinces et que le gouvernement fédéral aient des ministères des Affaires urbaines qui s'occuperaient des sphères de responsabilité dans les Affaires urbaines proportionnellement à la population des villes. Quatrièmement, que le transport relève des trois ordres de gouvernement pour voir aux besoins régionaux et permettre l'uniformité sur le plan national. Cinquièmement, que le logement relève des trois niveaux de gouvernement. En sixième lieu, que les problèmes de la pollution soient également une fonction connexe des trois ordres de gouvernement.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci, monsieur Hayes.

Le sujet de ce mémoire est important et les représentations qui nous sont présentées par CORRA sont aussi importantes.

M. Brewin: Je voudrais simplement une précision. Vous avez dit, je crois, que selon votre organisme les municipalités devraient avoir le droit d'imposer indirectement les taxes dans les villes. Pourriez-vous préciser? S'agit-il d'une taxe de vente?

M. Hayes: Oui, je parlais principalement de taxe de vente.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Whelan.

M. Whelan: Quelques questions, s'il vous plaît. Le témoin dit:

D'ici la fin du siècle, la moitié de la population sera centrée dans quatre ou cinq villes.

Ne pensez-vous pas que c'est ridicule de laisser de telles choses se produire?

M. Hayes: Peut-être que nous n'aurons pas le choix, que nous le voulions ou non, cela se produit.

M. Brewin: Si l'on suit le principe de M. Hellyer et que l'on construit des villes nouvelles il y aura une évaluation des grandes villes, y compris Toronto et Montréal.

M. Hayes: C'est une proposition, mais je n'ai pas encore vu un niveau de gouvernement qui l'ait mis en pratique.

M. Whelan: Vous semblez penser aussi que les contribuables ne sont pas écoutés dans les villes. Vous voulez qu'ils participent directement avec les bureaucrates?

M. Hayes: C'est juste.

M. Whelan: Alors vous ne croyez donc pas au système démocratique selon lequel des gens sont élus pour vous représenter.

[Text]

Mr. Hayes: I have a great deal of faith, but my faith has been somewhat shaken by—if we want to take Mr. Givens—the way Mr. Givens has been dealt with in Ottawa. He is one of the prime spokesmen for the cities, and, in particular, the city of Toronto. In my estimation, he is being virtually muzzled in Ottawa and sent to a very back part of the backbenches.

Mr. Whelan: I have been in public life ever since I have been 21, starting out on school boards and spending 12 years in municipal council. If Phil Givens were here I would tell him that I do not think he has been muzzled any more than anybody else ever was when he went to Ottawa; and he has every right to speak as he wants to. He can be there as often as we are and he will have those rights to speak as he wants to, too.

Mr. Hayes: May I also mention, Mr. Whelan, that Mr. Hellyer resigned because his policies were not being followed.

Mr. Whelan: Well, we do not know all the real reasons why Mr. Hellyer resigned; but I think he was a quitter in resigning, too, and if he was here, I would tell him that, because you never won anything by resigning and running away from it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Gentlemen, perhaps we can discuss the issues on a broader basis.

Mr. Rowland: No, no. Let us continue on the caucus basis.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Are there any comments from the floor? This is an issue of course on which we have had many comments today and I guess, at this point, no one is perhaps prepared to say more. There is one gentleman who is. Yes?

Rev. Stuart Coles (Toronto): I would like to press the Committee to think far more seriously than I have heard most of its members thinking this afternoon and this evening about this problem of power, the realities of power. If there is any logic whatever in your feeling that because this metro area has a certain number of individual representatives in the federal House, then there is no ground whatever for needing provincial structures of power.

The thing is that power, the realities of power, are very different to Mr. Phil Givens' right to speak in the Parliament of Canada. There is a problem of getting the realities of power—Stephen Clarkson's axiom, which I hope was underlined in your minutes—connected up with the realities of the problems of the people; and I felt I would like to stand up and supplement and support Derek Hayes' brief at this point.

I spent last weekend with about 500 young people, many of them from this area but some from the sister province of Quebec, and I was very, very deeply alarmed at the sense I got from a very broad assortment of younger people, with some older ones allowed in—their sense of despair, their losing faith in the power systems of our nation.

Part of this is that they are pretty well all urban youth; and I would urge this Committee, very strongly, to break free from any effort to slightly modify or update an older way of understanding the power systems of our

[Interpretation]

M. Hayes: Oui, j'ai une très grande foi mais elle a été ébranlée par ce que M. Hellyer a dit de la façon dont on a traité M. Givens, un des principaux porte-parole de la ville de Toronto. A mon avis il a été muselé à Ottawa et envoyé vers l'arrière-ban.

M. Whelan: Je suis dans la vie publique depuis l'âge de 21 ans, je me suis occupé de commissions scolaires et de conseil municipal et si M. Givens était ici je lui dirais que personne ne l'empêche de parler. Il est tout aussi libre de parler que toute autre personne qui se rend à Ottawa. Il peut s'y rendre aussi souvent qu'il le désire et il aura l'occasion de se faire entendre.

M. Hayes: J'ajouterais aussi, monsieur Whelan, que M. Hellyer a donné sa démission parce qu'on ne voulait pas suivre ses idées.

M. Whelan: Eh bien, je ne connais pas la vraie raison de sa démission, mais je pense qu'il est un lâcheur. Démissionner n'est jamais la façon de résoudre un problème.

Le coprésident (M. MacGuigan): On pourrait peut-être discuter des questions plus vastes, messieurs.

M. Rowland: Non, non. Je préfère discuter à ce niveau.

Le coprésident (M. MacGuigan): Quelqu'un aurait-il des commentaires? Nous avons déjà parlé longuement à ce propos, alors peut-être qu'il n'y a personne. Ah oui, il y a quelqu'un.

M. Stuart Coles (Presbyterian Minister, Toronto): Je vous demanderais de songer beaucoup plus sérieusement que vous ne l'avez fait au sujet du problème du pouvoir, la réalité du pouvoir. S'il y a quelque logique et si vous pensez que parce que la région métropolitaine a un certain nombre de représentants à la Chambre des communes fédérale, il n'y a pas de raison d'avoir des structures provinciales de pouvoir.

Cela est différent du droit de parole de M. Phil Givens au Parlement du Canada. M. S. Clarkson en a parlé, il a dit qu'il était difficile de faire coïncider la marche du pouvoir à la réalité des problèmes des gens. J'aimerais ajouter quelque chose et appuyer le mémoire de M. Hayes.

La semaine dernière j'étais avec 500 jeunes, dont plusieurs de cette région-ci et quelques-uns du Québec et j'ai été très alarmé de voir que beaucoup de jeunes et des plus vieux aussi, avaient un sentiment de désespoir, le sentiment de perdre toute confiance dans le système de notre nation.

La plupart sont des jeunes qui viennent des villes. Et je demande instamment au Comité de ne plus essayer de seulement moderniser les vieilles méthodes, mais de commencer à se servir des réalités de notre nation en tenant compte de cette tendance, qu'elle soit logique ou non. Je vous demande de considérer cela sérieusement.

Si nous ne pouvons faire passer le sens du citoyen, de son identité, à la façon de prendre des décisions et de les

[Texte]

nation and start with the functioning realities of our society, and not least this tremendous tendency, whether you feel it is logical or justified or otherwise. I just press you to take it very seriously.

Unless we can connect sense of the citizen, his feeling of his own identity and of those he is concerned with, that is to say, his local community, with how decisions are made and carried out in this nation, we are in for future crises that will make what has happened in Quebec over the last six or eight weeks look very, very mild indeed. I just want to hear some more serious grappling in this Committee than the feeling that, because there are so many individual representatives in the federal House, therefore your local constituency is represented in the power realities.

This is what I hear the CORRA brief and several others today asking you to help us with, that these new structures of society require new thinking about the way our nation can be put together for some kind of hopeful and human future, rather than this despair, this feeling that I heard youth after youth saying, this last weekend, that it does not matter a damn who is in the federal House or who is in Queen's Park, *we are not there*. Our feelings and our anxieties, our ambitions and our needs, are not being registered until there is some new channel for local citizenry to make their concerns heard and their power stacked up more realistically against the power that now resides in places like Queen's Park and Ottawa.

Mr. Whelan: Mr. Chairman, may I just say this. I meet on the average 500 young people a week, not just once a year. I am meeting a group again this Friday. I am in contact with my young people and I know what they are thinking.

If I am appalled at anything here today, it is the lack of real parliamentary revolution suggestion on what we should be doing here in Canada. Your suggestion is not revolutionary, as far as I am concerned. The Chairman can tell you some speeches that I have made around this country on what I think should be done.

We have not been able to participate properly with you like we should have been, here today; but what I am trying to point out in the questioning that I outlined to the different people about how many senators they have from this area and how many members of Parliament they have from this area, that if they think they have any reason to complain, there are other people in other parts of Canada that have just as much reason to complain when they do not see their member for one year at a time because the distance does not allow them to see him. Even if he is in Inuvik or someplace, he is just as important to Canada as if he lives in the Royal York Hotel, as far as I, as a Canadian, am concerned.

So, our suggestions and the political scientists that appeared here before us today, and that Professor Abel—of all the farcialities that he presented to us about revolution and that; all it is, is a bunch of gobbledygook that nobody can straighten out. Our young people would not accept that, do not suggest to me that they would; because I am in contact with them all the time.

I have been an activist since I was 16 years old, attending political meetings and that, and I am in contact with my people like a great many M.P.'s are—and M.P.'s are in contact with the public, if they are good M.P.'s, more than any other kind of politician.

[Interprétation]

exécuter au pays, il y aura d'autres crises encore plus graves que celle qui s'est produite récemment au Québec. Je veux qu'au Comité on s'attaque à cela fermement. Parce qu'il y a beaucoup de gens qui nous représentent au fédéral ce n'est pas nécessairement dire que vos circonscriptions locales sont représentées dans la structure du pouvoir véritable.

Je vous demande de nous aider à le faire. Les nouvelles structures de la société demandent une nouvelle façon de penser comment unir ou grouper notre nation pour avoir un futur rempli d'espoir et d'humanité au lieu de ce sentiment de désespoir répété par tous les jeunes que j'ai rencontrés la semaine dernière. Peu importe qui est à Ottawa ou à Toronto, nous ne sommes pas là et nos sentiments, nos besoins, nos ambitions, nos craintes ne seront pas connus tant qu'il n'y aura pas un autre moyen pour permettre aux citoyens de se faire entendre et de faire sentir leur pouvoir de façon un peu plus réaliste.

M. Whelan: Je rencontre environ 500 jeunes par semaine, pas seulement une fois par année je suis en contact avec eux, je sais ce qu'ils pensent.

Si je suis étonné ici aujourd'hui c'est de voir qu'on ne propose rien au sujet de ce qu'on devrait faire au Canada au niveau de réforme parlementaire. Je ne vois rien de révolutionnaire à ce que vous dites. Le président pourrait vous citer quelques discours que j'ai faits dans le pays pour dire ce qui devrait être fait.

Nous n'avons pas pu participer comme il le faut avec vous, mais il faudrait savoir combien il y a de sénateurs, combien de députés qui ne voient pas les gens de leur circonscription plus d'une fois par année. Ces personnes ont raison de se plaindre. Même si elles habitent Inuvik ou ailleurs elles sont tout aussi importantes au Canada que ceux qui habitent à l'hôtel Royal York à Toronto.

Alors je pense et les politiciens qui sont venus ici aujourd'hui, ainsi que le professeur Abel nous ont présenté des farces au sujet d'une révolution. C'est un charabia que personne ne peut comprendre et que les jeunes n'accepteraient pas car je suis en contact avec eux.

Je le suis depuis l'âge de 16 ans, j'assiste à des réunions politiques et je connais mes gens comme tous les bons députés.

Comme je l'ai dit, je n'ai que 46 ans et depuis 25 ans j'occupe un poste élu. N'allez pas croire que nous ne savons pas ce qui se passe au pays aujourd'hui à cause des questions que nous avons posées.

[Text]

As I have said, it will be 25 years this year, and I am only 46, that I have held an elected position; and do not tell me that we, as members of Parliament, as members of this Committee, do not know, because of the questions that we have asked today, that we do not know what the hell is going on in this country.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I would like to say to my friend Mr. Coles that I do not think he or his young friends need despair as much as he says. I think Mr. Whelan has made an excellent point here. The fact of the matter is that the political process does give a lot of young people—and I am talking about people in my own constituency that I know about—a chance to participate, and they are participating in the political process. It is not a question of a few men in Ottawa with power.

If I am to have any semblance of power—and, as an opposition member, perhaps that may seem a ridiculous suggestion—it is because there are a large number of people participating with me in the political process, within the political parties. I suggest this message of despair that you have given is not in accordance with the facts.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Osler, did you want to make a comment too?

Mr. Osler: I tend to agree with both my colleagues here on this thing. I do not think things are as black as that from my own observation of my own people, and the feedback I get from them, and this sort of thing.

However, assuming that we are on a skiddy road, I would like to find out, really, with a question I have asked many times in many places—and I am not trying to play federal-provincial politics—and that is, are provinces relevant in this day and age?

You have four layers of government running Toronto, and every one of them is taking a little bit of expense money off it. Now, what channels would you like to see—you know, we are rewriting a constitution—to get around the problems that you see?

Rev. Mr. Coles: Mr. Chairman, I would tend to say that, today, one interesting suggestion for me, anyway, was that this Committee not presume that the present provinces, or, I would like to add, the present Parliament, or any of the present structures, necessarily should be conceived as surviving into the new constitution.

Mr. Osler: I agree completely.

Rev. Mr. Coles: For example, there are new realities of regionalization that would make much more sense than the Confederation boundaries that now mark our provinces.

If you are going to get serious and free about the restyling of the regional focus of power then I hope you will be equally radical and creative about the realities of what is happening in Parliament.

I would like to say I am anything but in despair. It was with a sense of great hope that I and, I think, the other citizens of this area, heard that a committee of the federal House was coming, and was saying: "We want to hear from you". So I am here in hope, and not in despair by

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je dirais à M. Coles qu'il n'est pas nécessaire de se désespérer à ce point-là. M. Whelan a fait connaître un point excellent. La politique d'aujourd'hui permet à un grand nombre de jeunes de participer. Je parle ici des gens de ma région. Je peux dire qu'ils participent au processus politique. Le pouvoir n'est pas uniquement entre les mains de quelques personnes à Ottawa.

C'est parce qu'il y a un grand nombre de gens qui participent que les différents partis détiennent quelque pouvoir. Je dirais donc que votre message de désespoir n'est pas conforme aux faits.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Osler, voulez-vous dire quelque chose?

M. Osler: Je suis plutôt d'accord avec mes deux collègues, mais la situation ne me paraît pas aussi sombre.

Toutefois si nous sommes sur une pente glissante je voudrais savoir, une question que j'ai posée à maintes reprises à bien des endroits et je n'essaie pas de faire de la politique fédérale-provinciale. Je voudrais demander si les provinces ont encore leur raison d'être de nos jours?

Il y a 4 niveaux de gouvernement à Toronto et chaque niveau grignote un peu d'argent. Quelles sont les voies qui devraient exister si nous écrivons une nouvelle constitution? Comment pouvez-vous contourner ces problèmes?

M. Coles: Monsieur le président, je vois une suggestion intéressante dans ce que nous avons dit aujourd'hui. Il ne faut pas supposer que les provinces ou le Parlement actuel, ou n'importe quelle autre structure devraient nécessairement survivre dans la nouvelle constitution.

M. Osler: Je suis parfaitement d'accord.

M. Coles: Il y a de nouvelles réalités de régionalisation qui auraient beaucoup plus de sens que les répartitions de la Confédération qui délimitent présentement nos provinces. Si vous êtes sérieux lorsque vous parlez de refaire le siège de pouvoir, j'espère que vous serez tout aussi radicaux et novateurs au sujet du Parlement.

Je suis loin de désespérer. Nous avons éprouvé beaucoup d'espoir à la nouvelle qu'un comité fédéral siégerait parmi nous pour nous entendre. Alors je suis venu parler en toute confiance. Je voulais simplement dire combien le problème actuel est pressant et indiquer le danger qu'il y pourrait y avoir si les comités comme celui-ci venaient à échouer.

[Texte]

any means. It was more my just saying, "Do you realize how urgent is the peril of our nation if committees like yours do not make a new breakthrough?"

I say that along with the new thinking about the power and realities between local communities, and I would say much smaller units than our large cities, that neighbourhoods have to be given some kind of grass roots sense of responsibility and power in their own lives; and out of that then, your municipal and regional and federal structures.

I would like to just press you at this point to be honest with yourselves and about yourselves about what is happening to the traditional reality of power represented by a member of the Parliament of Canada. Tremendous transitions have happened to you people personally, and it is a good question, you know, whether we do not need to face up to the power trends and gravitations that are, I think, taking power away from the riding representative and concentrating it in new structures of power. It just seems to me that your Committee has a very serious task about considering whether Parliament is as out of date in its present formation, because it belongs to a nineteenth-century kind of power, as most of the other machinery of the nineteenth century.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Next.

Mr. Koern: Mr. Chairman, these arguments to me crystallize one point and it is the point of finances. It is always the federal government that is supposed to forward financial assistance to groups or what-have-you. I think this is wrong.

If the federal government gives metro Toronto \$20 million to build housing, I do not think this will eliminate the housing problem in Toronto. Not for one iota will the housing problem of Toronto be eliminated. This is only because the taxing policies as of now penalize development and encourage idleness.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Ladies and gentlemen, on your behalf, I would like to thank Mr. Hayes for this presentation on behalf of CORRA.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Senator Ferguson and gentlemen of the Committee, I must ask you at this point, what is your wish? We have four further briefs that we have scheduled for this evening. We have fifteen scheduled for tomorrow. I think that, in any event, we had probably better accept the fact that we are coming back to Toronto again.

Mr. Osler: Mr. Chairman, I would hate to disappoint anybody who thought they were scheduled for the present round but I think that, in deference to them, they would rather see a committee that is relatively fresh than one that goes on until three or four in the morning looking as if they were listening. Would it be possible to close off about now, hear what we can tomorrow, and make darn sure that we come back?

Mr. Whelan: I think that would be the best idea myself, that we hear them properly and in more detail. I think a lot of us agree with that, that we would like greater participation with these people than we are having right now.

[Interprétation]

En parlant de renouveau concernant le pouvoir et la réalité des groupements locaux et j'ajouterais que cela se situe à un niveau bien inférieur à la ville, je crois qu'il faudrait s'efforcer de leur donner ce sens de responsabilité et de pouvoir qui de là remonterait les paliers municipal, régional et fédéral.

Il ne faut pas nous décevoir au sujet de ce qui se produit actuellement. Les structures traditionnelles du pouvoir que représentent les députés au Parlement. Vous avez vous-mêmes subis bien des changements et il faut maintenant se demander, face aux nouvelles tendances en matière de pouvoir, si le pouvoir n'est pas en train de passer des mains des députés pour se retrouver ailleurs sous une autre forme. Je pense que votre Comité doit essayer de savoir si le Parlement sous sa forme actuelle est démodé, parce que cela appartient à une conception du pouvoir du XIX^e siècle, comme tout le reste de l'équipement du siècle dernier.

Le coprésident (M. MacGuigan): Au suivant.

M. Koern: Monsieur le président, ces arguments cristallisent un point, les finances. Le gouvernement fédéral est toujours sensé fournir une assistance financière à divers groupes ou que sais-je encore. Je crois que c'est mauvais comme principe.

Si le fédéral donne à Toronto 20 millions de dollars pour construire des logements, je ne pense pas que ceci supprimera le problème du logement à Toronto. Le problème du logement à Toronto persistera mais c'est tout simplement parce que les politiques fiscales ont pénalisé le développement et encouragé la paresse.

Le coprésident (M. MacGuigan): Mesdames, messieurs, en votre nom, je tiens à remercier M. Hayes.

Des voix: Bravo.

Le coprésident (M. MacGuigan): Madame la sénatrice Ferguson et membres du Comité, je dois vous demander ce que vous voulez faire à ce moment? Nous avons quatre autres mémoires qui devaient être entendus ce soir. Nous en avons 15 pour demain. Je pense qu'en tout cas, il faudrait accepter que nous allons revenir à Toronto.

M. Osler: Monsieur le président, je ne voudrais pas décevoir ceux qui devaient passer ce soir, mais je pense que compte tenu de ces personnes, il vaudrait mieux les inviter à témoigner devant des membres qui ont l'esprit frais et dispos. Donc il faudrait peut-être revenir, plutôt que de rester ici jusqu'à 2 ou 3 heures. Serait-il possible de terminer maintenant pour revenir demain et même après-demain?

M. Whelan: Je suis d'accord qu'il vaudrait peut-être mieux leur prêter une oreille plus attentive d'ailleurs, cela nous permettrait d'entrer dans les détails et cela permettrait aussi une plus grande participation.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): We would all like that and, if that is your wish, I do not think we need a formal motion, Mr. Osler. There seems to be a general feeling on the Committee that we will not be able to do justice to Toronto in the time remaining that we had planned. Having accepted that, that we will return to Toronto on another occasion in the new year, the question is, what do we do with the remaining time?

I know there is one gentleman, in fact the one who was coming next, Mr. Kernighan, who was to go into hospital tomorrow, I believe. Would you, Mr. Kernighan, if we were to come back on another occasion other than tomorrow, be able to come back and present your brief to us on that occasion?

Mr. Kernighan: I imagine I probably would, depending upon how roughly the doctor treats me. Are we allowed to present these to the local papers and so on, that sort of thing, in the meantime?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I think that we would prefer that you wait until you made your presentation to the Committee. I suppose you could give the newspaper whatever you like but from our viewpoint we would certainly prefer that you give it before the Committee first.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, if we are going to come back at another date, I would think that we should not try to do fifteen briefs tomorrow. We should take a reasonable number and do them well. I do not know whether we should tell these people tonight—the five or six for tomorrow—so that they will not all appear here tomorrow. Then we could do a good job and come back in the new year, and have another day here if necessary. Let us take out a reasonable number and advise them, and tell the others that they will not be necessary.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, we have no real way of advising them at this point because most of them are not here and we do not know their telephone numbers. Mr. Bevan is still here and...

Mr. Bevan: And will you hear from the World Federalists?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes. We have scheduled the World Federalists for the afternoon session tomorrow.

Mr. Brewin: Could I make a point here, and that is that Mr. Kernighan might leave his brief with us now, if this is possible, so that when he appears before us again, we will have it with us?

Mr. Bevan: Is it possible for me to be here at the ten o'clock meeting tomorrow morning as we suggested?

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Yes, I think that you should be first in the morning.

Mr. Bevan: First in the morning? I will be there with bells.

Mr. Osler: Mr. Chairman, would it not be possible to hear Mr. Kernighan if he is going into hospital? If I were going into hospital, I would want to get my brilliant thoughts off my mind before I went.

[Interpretation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Si tel est ce que vous voulez, je ne crois pas que nous ayons besoin d'une motion officielle, M. Osler? Selon le consentement général du Comité, nous ne pourrions pas rendre justice à Toronto dans le temps qui reste mais nous allons revenir à Toronto au cours de la nouvelle année. Alors comment disposer du temps qui nous reste?

Il y a un monsieur qui doit aller à l'hôpital demain, M. Kernighan. Est-ce que vous pourriez revenir à une autre occasion que demain pour nous présenter votre mémoire?

M. Kernighan: Je crois bien que oui, messieurs, pourvu que le médecin m'y autorise. Est-ce que je puis toujours présenter mon mémoire aux journaux locaux?

Le coprésident (M. MacGuigan): Je pense que nous préférierions que vous présentiez d'abord ce mémoire au Comité. Vous pourriez ensuite en faire ce que vous voulez.

M. Allmand: S'il s'agit de revenir un autre jour, mieux vaudrait ne pas étudier 15 mémoires demain. Étudions plutôt un petit nombre, mais de façon plus détaillée. Je ne sais pas si l'on peut choisir 5 ou 6 personnes, leur dire, ce soir, de façon à ce que toutes ne viennent pas demain matin et nous pourrions ainsi revenir l'an prochain.

Le coprésident (M. MacGuigan): Donc choisissons un nombre raisonnable. Nous ne savons pas très bien comment les prévenir, nous ne connaissons pas leur numéro de téléphone. M. Bevan est encore ici et...

M. Bevan: Les Fédéralistes mondiaux vont comparaître demain après-midi?

Le président: Oui, c'est exact.

M. Brewin: Je voudrais ajouter quelque chose. M. Kernighan pourrait peut-être nous laisser son mémoire. Lorsqu'il comparaitra plus tard nous aurions alors le mémoire en mains.

M. Bevan: Je puis venir à la réunion de 10 heures demain matin comme on l'avait prévu?

Le coprésident (M. MacGuigan): Oui, je pense que vous aller passer tôt demain matin.

M. Bevan: Je serai là à 10 heures.

M. Osler: Ne pourrions-nous pas entendre M. Kernighan, puisqu'il va entrer à l'hôpital? Si je devais aller à l'hôpital je voudrais tout d'abord dire tout ce que j'ai de beau à dire.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): All right. If it is agreeable to you, we will hear Mr. Kernighan tonight and we will put those who are left over from tonight as first in the morning if they want to appear; although if they want to wait until the Committee's return to Toronto, that would be all right with us as well.

We could notify you if you like.

• 2345

Mr. Murray S. Kernighan, Professional Engineer, will be our final witness of the evening. Mr. Kernighan.

Mr. Murray S. Kernighan (Professional Engineer): Mr. Chairman and members of the Committee, I thank you very much for your indulgence in hearing me before I go in for some repairs tomorrow at Oakville.

Lest some be frightened at some of the radical ideas that I am going to put forward here, I should say that these views are my own. They are in no way connected with any organization in which I might happen to have membership. I will run through as quickly as I can.

I wish to submit for the consideration of the Joint Committee the proposal that provincial governments be abolished and most of their law-making duties transferred to the Dominion Government, with perhaps a small portion going to governing bodies on a lower level, such as regional governments. Following are some of the benefits which would result from such a change in our Canadian Constitution.

First, uniformity in traffic laws. At present there are 10 governments enacting traffic laws throughout Canada. There is an increasing need for uniformity in such laws, as it is now quite possible for a motorist to travel in three different provinces in one day. All traffic laws, regulations and signs should be the same for all similar situations in all parts of Canada.

Now some provinces have roads with a minimum speed; others have no minimum. Some provinces have the same limit night and day; others have a lower limit at night. Some provinces allow right turns on red lights; others do not. Some have traffic lights suspended over the centre of the intersection; some have them over the centre of the lane; and others have them on the side of the road. Some lights are arranged horizontally and others vertically. Some provinces have pedestrian crosswalks; in others the pedestrians have to look after themselves. Rules about meeting school buses vary.

I have in my file a list of provincial truck regulations giving 24 different subjects on which regulations governing commercial trucking firms exist. Multiplying this by the nine provinces which had regulations at that time, it can be seen that a very large amount of human effort goes into this one aspect of lawmaking alone.

Next, uniformity of licensing requirements for professions. Because laws vary from province to province, there are licensing requirements if a person moves into another province and wants to follow his occupation or profession. Coming into Ontario, the following occupations require an examination and a new licence: pharmacist, lawyer, stationary engineer, pest control operator, embalmer, doctor, chiropractor, surveyor, hairdresser, and barber. I have not investigated all professions, but of those I did, about two-thirds require test and licence. Even a car driver's licence is not valid if a person takes up residence in another province.

[Interprétation]

Le coprésident (M. MacGuigan): Très bien. Donc si vous permettez nous allons entendre le mémoire de M. Kernighan ce soir et tous les autres passeront demain matin les premiers si cela leur va, ou bien ils pourront attendre notre retour à Toronto l'an prochain. Ils ont le choix. Nous pourrions les prévenir de notre retour.

Mr. Murray Kernighan, ingénieur professionnel, sera notre dernier témoin ce soir.

M. Murray S. Kernighan (ingénieur professionnel): Monsieur le président, membres du Comité, je vous remercie beaucoup de m'entendre ce soir.

De crainte que quelqu'un ait peur des idées radicales que je pourrais présenter, je présente ces idées en mon nom personnel.

Je voudrais proposer l'abolition du gouvernement provincial et que tout ceci soit transféré au gouvernement fédéral. Il y aurait par exemple, des gouvernements régionaux qui auraient certains pouvoirs.

L'uniformité, par exemple, en ce qui concerne les lois de la circulation à travers le Canada. Il est nécessaire d'uniformiser ces lois, car il est tout à fait possible pour un automobiliste de traverser plusieurs provinces en un jour. Tous les règlements et signaux de circulation routière doivent être uniformisés à travers le Canada.

Certaines provinces ont imposé des limitations de vitesse, mais tout change selon les provinces. Les virages à droite sur un feu rouge etc., et toutes sortes de restrictions en matière de sécurité routière changent selon les provinces. Certaines provinces ont des traverses à piétons, d'autres n'en ont pas. Il en va de même pour les autobus d'écoliers.

J'ai dans mes dossiers une liste de règlements provinciaux sur le camionnage, qui énumèrent 24 articles contenus dans la loi. Multipliez ce nombre par neuf provinces, et vous verrez que le problème est grave.

L'uniformité en ce qui concerne les exigences pour la reconnaissance des professions. A cause des diverses lois d'une province à l'autre, il y a des exigences différentes. En Ontario, par exemple, les professions suivantes exigent un examen et un nouveau permis: les pharmaciens, les avocats, les ingénieurs, les opérateurs, les embau-meurs, les médecins, les chiropraticiens, les arpenteurs, les coiffeuses et les coiffeurs. Je n'ai pas fait enquête sur toutes les professions, mais les deux tiers exigent un examen et un permis.

Cette situation est ridicule. Il devrait être possible d'exercer sa profession ailleurs au pays sans de nouveaux examens et un nouveau permis. Tant que les gouvernements provinciaux ne seront pas abolis, cela ne pourra pas arriver.

L'uniformité des programmes d'enseignement: lorsque les familles changent de province, les cours ne sont pas les mêmes, et souvent l'étudiant perd une année. Cette question est de plus en plus importante, car il y a des mutations à cause de la mobilité de la main-d'œuvre.

L'argent consacré à l'éducation varie beaucoup selon que la province est riche ou pauvre. Tous les enfants du pays devraient avoir la même possibilité de s'instruire, mais tant que l'éducation dépendra des provinces, les divergences demeureront.

[Text]

This situation I have described is stupid. It should be possible to work at one's profession in another part of Canada without a new examination and licence, but until provincial governments are abolished, this is not likely to happen.

Uniformity in educational curriculum. School curriculums vary from province to province. Examination standards and customs vary. Requirements for teacher qualifications vary. Serious problems of adjustment on the part of students result if the family moves into another province because the courses are seldom the same, and are usually not at the same level. Often a student loses a year. This matter is becoming of greater importance as people are shifting residence at an increasing rate, due partly to business transfers and also transfers for members of the armed forces.

Money for education varies widely from the rich provinces to the poor. There should be equal educational opportunity for all Canadian children, but as long as education is under provincial control, differences will remain.

Financial savings possible. Abolition of provincial governments would produce some financial savings. The number of elections could be cut in half; there would be only one Parliament to pay, in place of 11. Some government departments which now exist on both levels, such as Labour and Agriculture, could be combined. One sales tax could be eliminated, with savings of time and money both to government and business. One succession duty could disappear.

Some government forms which the businessman has to fill out would disappear. For my small manufacturing business I now fill out about 65 forms per year for the two governments.

Elimination of disputes regarding size of provincial grants. Ever since Confederation there have been discussions and disputes between province and Dominion as to the size and proportion of grants from the Dominion Treasury to the provinces. Many conferences have been held, but it seems impossible to satisfy everyone. With the Dominion Government responsible for most of the duties of the provinces this problem would disappear.

Elimination of jurisdictional disputes. Abolition of provincial governments would eliminate those perennial arguments as to who is responsible for various problems. The BNA Act laid down in some detail the scope and duties of the two levels, but new situations keep rising.

The present problem is pollution. As a chemical engineer I read many technical magazines. Almost every article on pollution points out that little is going to be done until it is clearly decided which government is going to do what is required. Probably in a few years time other problems will develop.

Even with the best of good will between the two levels, there can be honest doubts and differences. When this is complicated by a difference in political stripe, then it is very tempting to try to embarrass the other side.

Fewer trade mission offices. Another area where there should be unified control, in place of dual control, is the matter of relationships with foreign countries. This is not limited to the matter of cultural exchanges, but a larger problem is the fact that provinces, as well as the Dominion, maintain offices in other countries. I do not know what other provinces are doing, but my latest informa-

[Interpretation]

Possibilités d'économie. L'abolition des gouvernements provinciaux produirait des économies considérables. Le nombre d'élections serait coupé de moitié, et il n'y aurait qu'un seul Parlement à payer au lieu de 11. Certains ministères de l'État, comme par exemple, le Travail et l'Agriculture, pourraient être combinés. Il y aurait une seule taxe de vente.

Certaines formules que l'homme d'affaires doit remplir, disparaîtraient. Par exemple, je remplis 65 formules par année pour les deux gouvernements.

L'élimination des différends concernant les subventions provinciales. Depuis le début de la Confédération, il y a eu des discussions et des différends entre les provinces et le fédéral en ce qui concerne les subventions accordées par le Trésor aux provinces. Ce problème serait également éliminé.

Élimination des différends d'ordre juridictionnel. Lorsqu'il s'agit de savoir qui est responsable d'une province, l'AANB précise d'une façon assez détaillée les droits et devoirs des deux niveaux de gouvernement. Cependant de nouvelles situations viennent constamment compliquer le problème.

La pollution est le problème de l'heure. Je lis, dans presque tous les articles, qu'on fera peu pour enrayer le problème avant de définir une fois pour toutes quel gouvernement s'en occupera. Dans quelques années, d'autres problèmes surgiront également.

Je pense que les différences de partis politiques compliquent le problème.

Il y aurait moins de missions commerciales. Il devrait exister une unité dans les relations avec les pays étrangers. Ceci ne se limite pas à la question des échanges culturels, mais le problème le plus considérable, c'est que les provinces et le fédéral ont des bureaux à l'étranger. Je ne sais pas ce que les autres provinces font, mais on me dit que l'Ontario a sept bureaux de commerce aux États-Unis, et sept dans d'autres pays. Il s'agit donc d'un dédoublement d'efforts.

Possibilités de modifier la Constitution canadienne.

À l'heure actuelle, il est très difficile de changer la Constitution, l'Acte de l'ANB. Le problème se développe depuis quelques décennies. Selon certaines personnes, l'union du Canada était une entente entre plusieurs parties contractantes, si bien qu'on ne peut pas arriver à changer l'entente sans l'accord des parties. On ne peut apporter aucun changement tant que toutes les provinces, c'est-à-dire tous les Cabinets, ne sont pas d'accord. Il est difficile à un comité de 11 d'arriver à une entente. Lorsque le comité dépasse de beaucoup ce nombre, il est impossible d'arriver à une décision, sauf celle d'ajourner.

Cette impasse serait supprimée, si les gouvernements provinciaux étaient abolis.

[Texte]

tion is that Ontario maintains seven trade offices in the U.S.A. and seven more in other countries. This seems like an unnecessary duplication of effort, in addition to what the Dominion is already doing.

Ability to change the Canadian Constitution. At present it is very difficult to change our Constitution, the BNA Act. This meeting tonight is good evidence of that. Some of this problem arises from the idea which has developed during the last decades, and that is the idea of "compact". Some take the view that the original union to form Canada was a compact or agreement between several contracting parties, and no change in the agreement should be made without the consent of all parties.

According to this, no change can be made until all the provinces, which means in effect all the Cabinets, are in agreement. It is hard to get a committee of 11 to come to complete agreement, and when the committee is several times that number and of all shades of political opinion, it is almost impossible to reach any decision except to adjourn.

This whole impasse could be eliminated if provincial governments were abolished.

Summary. Some may say that it is impossible to run the affairs of Canada from one central point such as Ottawa. However, many organizations, with some division of their work into smaller units, operate in this way now. I refer to the CNR, the Post Office, the Department of National Revenue, Canada Department of Agriculture, and a large number of private business firms. With present communications, Ottawa is closer to most citizens than was the provincial capital in 1867.

What I am primarily proposing is not necessarily to transfer all the detailed day-to-day administration to Ottawa, but principally the legislative work, so that laws and regulations are uniform throughout the whole country. The administration of these laws can and probably will still be done by the same civil servants as hitherto, but their instructions will originate with Parliament in Ottawa instead of in the provincial legislature.

My idea may seem visionary to some. Yet we should be aware that proposals to unite some of the provinces into large units are being studied now. All I am suggesting is to do it on a larger scale.

I find that the Fathers of Confederation wanted to do just what I have proposed, but felt they could not convince the citizens to take the step. By the presentation of this brief I am hoping to arouse interest in the subject, so that we may finish the work of the Fathers of Confederation by making Canada one country, extending "from sea to sea, and from the river to the ends of the earth."

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Rowland.

Mr. Rowland: Mr. Chairman, Mr. Kernighan's brief was a very well argued case for a centralized state, a unitary state.

The problem we are facing in this Committee, Mr. Kernighan, is that we are not dealing with a *tabula rasa*, if you will. We are dealing with a country that has attitudes already established, which we must somehow accommodate within any Constitution or amendment formula or suggested changes which we come up with.

[Interprétation]

RÉSUMÉ:

Certains disent qu'il est impossible de diriger le pays d'un point central tel qu'Ottawa. Plusieurs organisations ont adopté ce principe, par exemple le CN, le ministère des Postes, du Revenu national, de l'Agriculture, et un bon nombre d'entreprises privées. Au moyen des communications actuelles, Ottawa serait plus près de la plupart des citoyens que la capitale provinciale ne l'était en 1867.

Il s'agirait de fournir non pas tous les détails administratifs à Ottawa, mais bien la législation, de sorte que les lois et les règlements seraient uniformisés dans tout le pays. L'administration de ces lois peut et pourra se faire par les fonctionnaires, mais leurs directives viendraient du Parlement d'Ottawa plutôt que des assemblées législatives provinciales.

Mes idées sont peut-être visionnaires, mais tout ce que je dis, c'est qu'on pourrait agir sur une plus grande échelle, puisqu'on songe déjà à réunir des provinces.

Donc, en présentant ce mémoire, j'espère pouvoir soulever de l'intérêt, pour que nous puissions peut-être finir le travail des Pères de la Confédération en faisant du Canada un pays s'étendant «d'un océan à l'autre».

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Rowland.

M. Rowland: Monsieur le président, M. Kernighan est en faveur d'un État central et unitaire.

Dans notre Comité, il semble que nous ne faisons pas face à une table rase, mais à un pays qui a des attitudes déjà établies. Nous devons intégrer ces attitudes dans toute constitution ou formule d'amendement ou tout autre changement qu'on puisse proposer.

Que fait-on de votre suggestion, que je partage avec vous, lorsqu'on se rend compte que dans certaines parties

[Text]

What do you do with your suggestion, which I sympathize with a great deal, when you come up against the fact—if it was not apparent before October 5, it is certainly apparent now—that there are at least some portions of this country where the idea of a unitary state is simply not acceptable? When you are confronted with that fact, then what do you do, in your opinion?

Mr. Kernighan: Well, you as a Committee will have to take into consideration the practical facts of politics, that is, that the majority of people do not yet want this. What I am trying to do as a citizen is to use this—I hope you will forgive me—as a platform for trying to get people to think along this line. I am trying to mould public opinion.

Mr. Rowland: That is legitimate, but what do we do when we come to write a report a year hence?

Mr. Kernighan: It certainly looks interesting. It should be studied and no more than that. Give me a Canada Council grant and I will study it further for you.

Mr. Rowland: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Kernighan, do you not feel that there is some advantages in having a country with at least a dual and perhaps more—and we have heard from lots of others tonight—more than a dual culture? This is what is reflected in this psychological demand for a federal rather than a unitary system.

All that you propose here makes admirable sense from a sort of engineering or technical point of view, but I wonder if it makes sense for Canada. You say you are only propounding what is desirable, but I wonder if this is basically desirable or whether the diversity that we have in this country does not make it a much more interesting and worthwhile country than the beautifully neat blueprint that you are suggesting, that we just have a unitary system here.

Mr. Kernighan: Well sir, I see no point in having 10 different traffic laws throughout Canada. I have travelled in all 10 provinces and it is kind of confusing at times as to whether I make a right turn on a red light here, or do not.

Mr. Brewin: I think if Senator Forsey was here he would point out that there is a Section in the British North America Act which permits all the provinces at least to get together and carry out uniform laws, and if they are not doing it, it is their own stupidity. It is not the Constitution that stops it.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Whelan, Mr. Osler and Mr. Gundlock.

Mr. Whelan: First I wanted to say, Mr. Chairman—I do not know if the witness has read any of my old speeches, but it sounds like parts of them in this document that he has.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): I was thinking that too, Mr. Whelan.

Mr. Whelan: And I want to tell him that I have given that type of speech from British Columbia to Mus-

[Interpretation]

du pays, l'idée de l'État unitaire n'est pas acceptable. D'après vous, que faire dans ce cas-là?

M. Kernighan: Eh bien, vous devrez considérer les faits pratiques de la politique, c'est-à-dire que la majorité du peuple canadien n'en veut pas. À titre de citoyen, je voudrais que les gens pensent en ce sens. J'essaie de façonner l'opinion publique.

M. Rowland: C'est légitime, mais que faisons-nous lorsque nous écrivons un rapport?

M. Kernighan: C'est intéressant. Il faudrait seulement étudier. Qu'on me donne une bourse du Conseil des Arts, et j'étudierai la question plus à fond.

M. Rowland: Merci.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur Kernighan, ne pensez-vous pas qu'il y a certains avantages à avoir un pays où il y a double culture ou plus? C'est ce qui est indiqué dans votre demande d'un système fédéral au lieu d'unitaire.

Tout ce que vous proposez paraît admirable au point de vue d'un ingénieur mais je me demande si cela s'applique au Canada. Si l'on parle de ce qui est souhaitable, je me demande si c'est souhaitable ou, encore, si la diversité du pays ne le rend pas plus intéressant et plus valable que ce système extrêmement propre et bien fait que vous suggérez

M. Kernighan: Eh bien, il n'est pas nécessaire d'avoir des lois de circulation différentes dans chaque province. Ça me paraît inutile.

M. Brewin: Si le sénateur Forsey était parmi nous, il vous indiquerait l'article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui permet aux provinces d'avoir des lois uniformes. Si elles ne le font pas, c'est leur propre stupidité; ce n'est pas la Constitution qui les en empêche.

Le coprésident (M. MacGuigan): Messieurs Whelan, Osler et Gundlock.

Mr. Whelan: Je ne sais pas si le témoin a lu mes vieux discours, mais je me reconnais ici.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est ce que je pensais aussi, monsieur Whelan.

M. Whelan: Je voulais lui dire que j'ai déjà prononcé ce discours d'un océan à l'autre. Moi aussi, je voulais

[Texte]

quodoboit, Nova Scotia, and of course I abolished the Senate too. But I got standing ovations most of the time when I was done with them.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): That is your speaking style, Mr. Whelan.

Mr. Whelan: I would say that most Canadians want to be Canadians, and how in heaven's name we are ever going to rid this nation of the inequality and disparity with these—maybe Mr. Brewin says they have the right to make these laws, the same common laws, and that they are going to be all treated the same. But they are not treated the same in Canada. Most people I found want to be called Canadians but they want to be equal Canadians. So I have nothing more to say about your brief than that.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Thank you. Mr. Osler.

Mr. Osler: I would like to ask Mr. Kernighan if he felt—first I think that it is a very interesting and very provocative brief. I think I have reservations, as Mr. Brewin has, that the world is becoming so much of a stamp sort of thing that one of these days we are not going to be able to go around the world without sleeping in a Hilton Hotel. You know, your impression is going to be that everything was the same.

I wonder if diversity is not a great thing, but so many of the things that you point out are just plain common sense, I wonder if you could give more thought to it, while you are recuperating in the hospital, for instance, and work out a list of priorities and standards that you felt would be necessarily federal in order to achieve the type of thing that you want if it is impossible to have a unitary state.

That may be waffling a little bit. I do not think myself that we could get a unitary state, and I am not sure that I think it would be desirable if we had a unitary state. But surely there is a bit of ground somewhere in between an absolute unitary state and the present mélange that would make some sense in twentieth century terms.

Mr. Kernighan: As an engineer I do not like to compromise. If I am set up to design a bridge to go across a river, I do not compromise. I design a bridge that is going to be adequate for the purpose.

I suppose I am enough of a politician that I might try to work out a system whereby we transfer some of these duties to the Dominion but still retain some of them for the provinces. Basically what should be done is that the provinces should be subordinate to the Dominion Government in the same manner as the municipalities are subordinate to the provinces. Then some of these problems would disappear.

Mr. Osler: As a non-engineer but as an ex-pilot, the nearest thing I have ever come to engineering is aeronautical engineering, and I have always been told by every aeronautical engineer I have ever met that an airplane is a compromise that they hope will fly. So I

[Interprétation]

abolir le Sénat, et j'ai eu des applaudissements chaque fois.

Le coprésident (M. MacGuigan): C'est votre rhétorique. Monsieur Whelan.

M. Whelan: La plupart des Canadiens veulent être Canadiens, et je ne sais pas comment nous allons éliminer ces disparités. M. Brewin dit qu'ils ont le droit d'adopter les mêmes lois et qu'ils seront traités de la même façon partout, mais ce n'est pas le cas. La plupart veulent être des Canadiens, mais des Canadiens égaux. C'est à peu près tout ce que j'ai à dire de votre mémoire.

Le coprésident (M. MacGuigan): Merci. Monsieur Osler.

M. Osler: Je voudrais demander à M. Kernighan si... je pense d'abord que c'est un mémoire intéressant et des plus stimulants. Comme M. Brewin, j'ai quelques réserves. Le monde devient si étrange, qu'un de ces jours, on ne pourra pas faire le tour du monde sans dormir au Hilton. Tout devient stéréotypé.

Je ne sais pas si la diversité est une grande chose, mais bien des choses que vous avez mentionnées ne sont que du simple bon sens. Lorsque vous récupérerez à l'hôpital, vous pourriez peut-être faire les listes de priorités et de normes qui seraient nécessairement fédérales pour permettre de réaliser ce que vous voulez s'il est impossible d'avoir un état unitaire.

Je ne pense pas, pour ma part, qu'on pourra obtenir un État unitaire, et je ne pense pas que ce serait souhaitable. Il y a sûrement un certain bon sens entre un État unitaire absolu et le mélange actuel qui aurait du sens au 20^e siècle.

M. Kernighan: Comme ingénieur, je n'aime pas beaucoup les compromis. Si je dessine un pont qui traverse une rivière, il n'y a pas beaucoup de compromis à cela.

Peut-être que j'essaierais de mettre au point un système pour conférer des pouvoirs au fédéral et d'autres aux provinces. Les provinces devraient être subordonnées au gouvernement fédéral, comme les municipalités le sont aux provinces. De cette façon, certains problèmes disparaîtraient.

M. Osler: Je ne suis pas un ingénieur, mais un ancien pilote, et c'est le génie aéronautique qui se rapproche le plus du génie. Tous les ingénieurs en aéronautique m'ont dit que les avions sont des compromis qui, l'espèrent-ils, pourront voler. Je pense que l'essence de notre travail

[Text]

would look upon our work as aeronautical engineering rather than bridge building, because I think that the essence of this thing may have to be compromised. I would be very interested to see you carry your thought further.

Mr. Kernighan: Well, you as a practical politician in reality, yes, you have to make a compromise just the same as an airplane has to compromise with the safety and payload that you can carry. You make an airplane particularly safe, but it will not carry any payload, and it can go the other way, too.

Mr. Osler: The safest airplanes are the ones that will not fly at all, I guess.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Mr. Gundlock.

Mr. Gundlock: I just wanted to ask the witness, Mr. Chairman, if he might elaborate just a bit. I was really interested in the reference to education.

Where in your mind does this standard start or stop. Are you speaking partially, or are you speaking of standard education across the nation or of a basic standard?

Mr. Kernighan: You will recognize, of course, that I have not worked out all the details.

Mr. Gundlock: I just wondered what your thoughts were on this subject. Are you speaking of the whole or just a basic—say the three R's up to Grade 8, or...

Mr. Kernighan: I think we would need to cover approximately the high school range. I believe that in certain provinces the high school work is covered in four years, but in Ontario it is predominantly in five. That produces problems when the student moves from one to the other. I would certainly think that up to the end of high school should be roughly equivalent, so that a person can move say from Manitoba to Newfoundland and step into approximately the same place in school as he left.

Mr. Gundlock: On that basis, at least.

Mr. Kernighan: Yes, I would say roughly the curriculum of high school. I do not think we should try to make universities on the same level by any means. I might find, if I studied this in detail, that I would modify it in some of the details.

Mr. Gundlock: What you are saying essentially is a basic standard of education across the nation.

Mr. Kernighan: If the student is studying, let us say, arithmetic in Grade 5 in Ontario and his father is suddenly moved to Vancouver, he should be able to step into the same course out in Vancouver and start in approximately where he was back in Toronto or Milton. That is what I should think would be the ideal.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): Well, Senator Fergusson and gentlemen, I would like to thank Mr. Kernighan who is our last witness for the evening. In one sense we may not have made any progress today. I think we have heard about 12 briefs. We have 19 more people who wanted to be heard, and more people than we thought we had at the beginning of the day. But it has been a day in which we have certainly been enlightened

[Interpretation]

doit devenir un compromis, et je serais très intéressé de vous entendre expliciter votre pensée.

M. Kernighan: Vous êtes un politicien pratique. Il faut faire un compromis, par exemple, entre la sécurité et la charge, pour rendre l'avion plus sûr.

M. Osler: A mon avis, les avions les plus sûrs ne voleraient même pas.

Le coprésident (M. MacGuigan): Monsieur Gundlock.

M. Gundlock: Monsieur le président, je voudrais demander au témoin d'expliciter sa pensée. Il a parlé d'éducation.

Où trouvez-vous ces normes? Parlez-vous d'éducation normalisée dans tout le pays, ou de normes de base?

M. Kernighan: Je n'ai pas tous les détails.

M. Gundlock: Je voudrais savoir quelles étaient vos pensées là-dessus.

M. Kernighan: Cela devrait comprendre l'école secondaire. Je crois que le programme d'études au secondaire est de quatre années dans certaines provinces, mais de cinq en Ontario. Il en résulte des problèmes lorsque l'étudiant passe d'une province à l'autre. Jusqu'à la fin de l'école secondaire, ce devrait être à peu près la même chose; on pourrait passer du Manitoba à Terre-Neuve sans perdre la moindre chose.

M. Gundlock: Au moins.

M. Kernighan: Je ne pense pas qu'on devrait le faire, pour l'université, mais on peut modifier certains détails.

M. Gundlock: Vous essayez d'établir au moins les normes éducatives dans tout le pays.

M. Kernighan: Si l'élève étudie l'arithmétique en cinquième année en Ontario et si ses parents déménagent à Vancouver, il devrait être capable de suivre le même cours à Vancouver et de continuer là où il était rendu. C'est ce qui serait l'idéal, à mon avis.

Le coprésident (M. MacGuigan): Madame la sénatrice, messieurs, je voudrais remercier M. Kernighan qui a été notre dernier témoin ce soir. Aujourd'hui, nous avons entendu une douzaine de mémoires. Il y en a 19 autres à entendre et d'autres qu'on aurait pu entendre au début de la journée. Toutefois, nous avons beaucoup appris des attitudes à Toronto et nous espérons que ce sera la même chose à l'avenir.

[Texte]

on the attitudes of Toronto, and we look forward to the same tomorrow and again when we schedule our future hearings in the city.

I would like to thank Mr. Kernighan for his presentation and wish him the best of luck in his stay in the hospital.

Mr. Kernighan: Thank you very much, ladies and gentlemen.

The Joint Chairman (Mr. MacGuigan): The meeting will resume at ten o'clock.

[Interprétation]

Je voudrais remercier M. Kernighan de son exposé. Je lui souhaite bonne chance à l'hôpital.

M. Kernighan: Merci beaucoup, mesdames et messieurs.

Le coprésident (M. MacGuigan): La séance reprendra à 10 heures demain matin.

APPENDIX "T"

Brief Presented by Aldermen William Kilbourn and Karl Jaffary of Toronto

REPORT NO. 1 OF THE SPECIAL COMMITTEE ON
THE STATUS OF CITIES.

Preparation of brief for submission to the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons.

On April 1, 1970, City Council appointed a Sub-Committee for the purpose of reporting to City Council on a proposal that a Brief be prepared for submission to the Constitutional Committee of the Parliament of Canada in support of the necessary Constitutional changes being made to give appropriate recognition to the status of large urban communities in the governmental process, thereby relieving them of the impediment of being mere creatures of another level of government.

You Committee, under the Chairmanship of Alderman Scott, and comprised of Aldermen Brown, Eggleton and Sewell has met on a number of occasions to discuss this proposal.

On August 10, 1970, your Committee invited over 250 individuals and organizations to submit their comments on the role which they see for the future urban centres and the powers and financial resources that will be required to adequately fulfil their responsibilities.

A meeting of the Committee was held on September 29, 1970 and the Guest Speaker was Mayor Allan O'Brien of the City of Halifax, Chairman, Joint Municipal Committee on Intergovernmental Relations of the Canadian Federation of Mayors and Municipalities.

Your Committee has had before it the following Briefs:

from Alderman Sewell, dated July 20, 1970;
from Mr. Barrie Zwicker, Corresponding Secretary on behalf of the Don vale Homeowners and Residents Association, dated October 29, 1970;
from Mr. F. C. Moore, Mr. J. F. K. Barton and Mr. J. K. A. Quittner, Members of the East Toronto Chapter of the Association of Professional Engineers of the Province of Ontario;
from the Toronto Transit Commission, dated September 29, 1970;
from the Toronto Library Board, dated November 12, 1970; and
from Dr. E. G. Faludi, Urban and Regional Planner, dated November 20, 1970, containing data never before assembled.

Your Committee submits the report (October 13, 1970) from the City of Toronto Planning Board, viz.:

"Subject: Status of Cities.

"Origin: City of Toronto Planning Board, August 18, 1970.

"Introduction: At its meeting on August 18, 1970, the Planning Board requested the staff to report on City Council's motion regarding the status of cities. Within the short period of time available to complete this report as desired by the Special Committee on the Status of Cities, it has not been possible to examine in great depth this important topic.

APPENDICE «T»

Mémoire présenté par William Kilbourn et Karl Jaffary, conseillers municipaux, Toronto.

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LE
STATUT DES VILLES

Préparation du mémoire qui doit être soumis au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes.

Le 1^{er} avril 1970, le conseil municipal a nommé un sous-comité. Celui-ci a été chargé d'étudier l'opportunité de soumettre un rapport au comité constitutionnel du Parlement canadien, à l'appui de certaines modifications constitutionnelles nécessaires qui sont en cours afin que les grands centres urbains participent au gouvernement et ne soient plus considérés comme de simples pions sur le domier gouvernemental.

Le comité qui se compose des conseillers Brown, Eggleton et Sewell, sous la présidence du conseiller Scott, s'est réuni à plusieurs reprises afin de discuter cette proposition.

Le 10 août 1970, notre comité a invité plus de 250 personnes et organisations à lui exposer ce qu'elles pensaient du rôle d'avenir des centres urbains ainsi que des pouvoirs et des ressources financières qu'il faut leur attribuer pour leur permettre de faire face à leurs responsabilités. Une séance du Comité s'est déroulée le 29 septembre 1970, au cours de laquelle l'orateur invité était le maire Allan O'Brien d'Halifax, président du Comité municipal mixte sur les relations intergouvernementales de la Fédération canadienne des maires et des municipalités.

Votre comité a reçu les mémoires rédigés par les personnes ou les organismes suivants:

M. Sewell, conseiller municipal, en date du 20 juillet 1970; M. Barrie Zwicker, secrétaire correspondant de la *Don Vale Homeowners and Residents Association*, en date du 29 octobre 1970; MM. F. C. Moore, J. F. K. Barton et J. K. A. Quittner, membre de la section Toronto-Est de l'Association des ingénieurs professionnels d'Ontario; *Toronto Transit Commission*, en date du 29 septembre 1970; *Toronto Library Board*, en date du 12 novembre 1970; Docteur E. G. Faludi, urbaniste, en date du 20 novembre 1970 dont le mémoire contenait des données tout à fait nouvelles.

Votre Comité présente le rapport (13 octobre 1970), de l'Office de planification de la ville de Toronto:

«Objet: statut des villes.

«Origine: office de planification de la ville de Toronto, 18 août 1970.

«Introduction: au cours d'une réunion qu'il a tenue le 18 août 1970, l'Office de planification a demandé qu'on lui rende compte de la motion présentée par le Conseil municipal sur le statut des villes. Étant donné que ce rapport a dû être préparé dans un laps de temps très court, il s'est avéré impossible d'approfondir cet important sujet.

Comments: On August 19, 1970, the Canadian Federation of Mayors and Municipalities submitted a position paper 'The municipality in the Canadian Federation' to the Ministers of Municipal Affairs in Winnipeg, Manitoba. This paper deals in detail with the problems of 4,500 municipalities ranging in size from a few hundred to over two million. This paper is a valuable document since it deals in general terms but comprehensively with the problems of local governments of all sizes. It however, does not deal specifically with the problems of municipalities in large urban areas representing more than one-third of Canada's population. This report is an attempt to touch on a few specific problems of Toronto.

"Under the British North America Act, the Provinces have been given exclusive powers to enact legislation relating to municipalities. The extent of delegated powers to municipalities is therefore dependent upon the wishes of the Provincial Government. In the case of the Province of Ontario this legislation has been in the form of The Municipal Act supplemented by special Acts applying to certain municipalities such as An Act Respecting the City of Toronto, as well as Acts applying to all municipalities but dealing with a specific topic such as The Planning Act.

"During the past one hundred years, Canada has shifted from a rural to a predominantly urban-oriented country. This shift has been so marked that some major urban areas like Toronto, Montreal and Vancouver have because of their large concentration of population, acquired greater relative importance than a number of the provinces in terms of economic, social and cultural activities. This dramatic change is not reflected in changes in the British North America Act. Little attention has been given to altering the division of powers in this regard in the past and the recent constitutional conferences have neglected this important issue. This continuing concentration of much of Canada's population in a few major centres without the accompanying legislative power and financial resources may result in the gradual deterioration of these centres because of their inability to cope with their problems particularly housing, education, transportation, and pollution. At a time when senior levels of government are seeking new sources of revenue to finance various programmes—many of which are not directly related to local issues—the municipalities have been almost completely dependent upon the property tax supplemented by provincial grants to try to meet its needs.

"In order to cope more effectively with urban problems, major urban municipalities need greater autonomy in the form of a wider range of revenue sources and more legislative powers without which the municipalities have to depend upon senior levels of government, particularly the Provincial Government, for financial aid and/or enabling legislation to undertake programmes relating to transportation, housing, maintenance of properties, urban renewal and education. As most of the programmes are dependent upon agreements among the different levels of government there is inevitable differ-

«Remarques: Le 19 août 1970 la Fédération canadienne de maires et des municipalités a présenté un document intitulé «La Municipalité dans la Fédération canadienne» aux ministres des affaires municipales, à Winnipeg, au Manitoba. Ce document traite en détail des problèmes de quatre mille cinq cents municipalités dont la population varie entre quelques centaines et deux millions d'habitants. Ce document est assez précieux puisqu'il traite de façon générale, certes, mais globale des problèmes que rencontrent les gouvernements locaux à tous les niveaux. Toutefois, il n'est pas très spécifique quant aux problèmes que rencontrent les municipalités des grands centres urbains qui représentent plus d'un tiers de la population canadienne. Ce rapport a cependant le mérite d'évoquer certains problèmes propres à Toronto.

«L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a conféré aux provinces des pouvoirs exclusifs afin qu'elles puissent adopter des lois relatives aux municipalités. Les gouvernements provinciaux ont donc toute latitude pour déléguer leurs pouvoirs aux municipalités. En Ontario, il s'agit de la Loi municipale à laquelle sont venues s'ajouter des lois particulières qui s'appliquent à certaines municipalités comme la Loi de la ville de Toronto, ou encore des lois qui s'appliquent à toutes les municipalités mais dans un domaine spécial comme la Loi sur la planification, par exemple.

«Au cours du siècle dernier, le Canada, pays essentiellement rural, s'est urbanisé. Cette évolution a été telle que certains centres urbains parmi les plus grands comme Toronto, Montréal et Vancouver sont devenus relativement plus importants qu'un certain nombre de provinces, sur le plan économique, social et culturel en raison de leur énorme concentration de population. Or, ce changement extraordinaire n'apparaît pas dans les modifications apportées à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Par le passé, on s'est peu soucié de modifier la répartition des pouvoirs à cet égard et les récentes conférences constitutionnelles ont négligé ce point important. La majeure partie de la population canadienne continue à se concentrer dans quelques centres importants mais ce phénomène ne s'accompagne pas d'un accroissement de leurs pouvoirs législatifs ou de leurs ressources financières, ce qui pourra graduellement causer la détérioration de ces centres puisqu'ils seront incapables de faire face à leurs problèmes, notamment dans le domaine du logement, de l'éducation, du transport et de la pollution. À une époque où, dans les sphères supérieures du gouvernement, on cherche à se procurer de nouvelles sources de revenu capables de financer les divers programmes—beaucoup d'entre eux ne sont pas directement liés aux problèmes locaux—les municipalités dépendent entièrement de l'impôt sur les propriétés auquel viennent s'ajouter des subventions provinciales pour faire face à leur besoins.

Pour résoudre de façon plus efficace les problèmes qui leur sont propres, les grands centres urbains ont besoin d'une plus grande autonomie; leurs sources de revenu doivent être plus étendues ainsi que leurs pouvoirs législatifs sinon, les municipalités devront s'adresser à des niveaux supérieurs de gouvernement et en particulier au gouvernement provincial pour obtenir une aide financière et/ou une législation qui leur permette de mettre en œuvre des programmes relatifs au transport, au logement, à l'entretien des propriétés, à l'urbanisme et à l'éducation. La plupart des programmes sont soumis à des

ences of opinion on methods and procedures, with resultant delay, and frustration.

"The City of Toronto and the Need for Constitutional Change: A discussion of the City's problems must be done partially in the context of Metropolitan Toronto since many of the functions provided are closely interrelated.

"The inability of the surrounding municipalities around Metropolitan Toronto to provide adequate serviced land to help accommodate the rapid rate of growth has put additional development pressures on Metropolitan Toronto and 'nowhere have they been more keenly felt than at the centre of the region in the City of Toronto.' (Metropolitan Toronto Planning Board, *Submission to the Canadian Government Task Force on Housing and Urban Development*, September 1968, p.4.)

"The resulting pressures on the the City are aptly described in another report by the Metropolitan Toronto Planning Board (Metropolitan Toronto Planning Board, *Regional Planning and Government in the Toronto Region*, A Position Paper, January, 1970, pp. 19-20):

"The disproportionate burden of urban development activity placed on the City of Toronto by the financial inability of municipalities outside Metropolitan Toronto to shoulder their share of the new growth of the region, has frequently tended to lead to the disruption of otherwise stable residential neighbourhoods, community unrest, the deterioration of the residential environment in those neighbourhoods which are most vulnerable to redevelopment speculation, and the ultimate and irretrievable loss through redevelopment of a major portion of the existing stock of older houses, especially in the City's immigrant reception areas. To accommodate these redevelopment pressures, the City of Toronto found it necessary to renew substantial parts of its infrastructure perhaps many years earlier than would otherwise have been required, to make major adjustments in its school system and to defer or extend many desirable programs to make significant improvements in its parks and public open spaces, and to rehabilitate the urban environment generally. The City's existing local street system is rapidly becoming obsolete and incapable of coping with the scale and number of redevelopment projects which burden it; but all the improvements to the local street system required to support this development are beyond the financial capacity of the City of Toronto to provide, at least in time to prevent or mitigate congestion and delay."

"Transportation System: It is anticipated that the construction of the highway and rapid transit facilities will be insufficient to meet the future population growth of Metropolitan Toronto. (Metropolitan Toronto Planning Board, *A Planning Review and Appraisal of the William R. Allen Expressway and Rapid Transit Line*, February, 1970, pp. 34, 35.) The high cost of providing for these facilities, the differential contributions the Provincial Government makes to expressways and rapid transit, and the slow rate at which these facilities are constructed, pose a serious problem to local government and the resulting lower level of service means decreased efficiency.

accords entre les divers paliers du gouvernement; il en résulte inévitablement des divergences d'opinions sur les méthodes, ce qui provoque des retards et du mécontentement.

«La ville de Toronto et la nécessité d'une réforme constitutionnelle: la discussion des problèmes particuliers à cette ville doivent s'insérer partiellement dans le contexte du Toronto Métropolitain.

«Les municipalités qui entourent le centre métropolitain de Toronto ne disposent d'aucun terrain suffisamment bien desservi pour faire face à un taux de croissance qui augmente rapidement. Cela se répercute nécessairement sur le centre métropolitain de Toronto qui doit combler cette lacune et «nulle part ailleurs, on ne ressent de façon aussi aiguë les pressions qui s'exercent au centre de la région, dans la ville de Toronto» (Office de planification du Toronto Métropolitain, rapport présenté par le Groupe de travail du gouvernement canadien sur le Logement et l'Urbanisme, septembre 1968, page 4).

«Ces pressions exercées sur la ville sont très bien décrites dans un autre rapport qui émane de l'Office de planification du Toronto Métropolitain (Office de planification du Toronto Métropolitain, gouvernement et planification de la région de Toronto, Rapport publié en janvier 1970, pp. 19-20).

L'énorme fardeau qui pèse sur la ville de Toronto du fait que les municipalités environnantes sont incapables de verser leur quote-part à l'expansion nouvelle de la région a souvent abouti à la désintégration de zones résidentielles jusqu'alors stables, à une agitation sociale, à la détérioration de l'environnement résidentiel dans ces zones qui sont les plus vulnérables à la spéculation et, finalement, à la perte totale et irréversible d'un grand nombre de maisons anciennes, surtout dans les quartiers de la ville qui reçoivent les immigrants. Pour faire face à ces pressions exercées par le développement urbain, la ville de Toronto a estimé nécessaire de renouveler une bonne partie de son infrastructure beaucoup plus tôt que cela aurait été nécessaire, de réformer son système scolaire et de différer un certain nombre de programmes pourtant souhaitables à l'amélioration des parcs, des places publiques et de l'environnement urbain en général. Le réseau routier local qui existe dans la ville devient insuffisant étant donné le nombre de l'étendue des travaux d'urbanisme qui le bloque; mais toute amélioration nécessaire à ce développement dépasse les capacités financières de la ville, même pour empêcher la stagnation ou le retard de ces travaux.

«Réseau de transport: On prévoit que l'aménagement des grandes artères et d'autoroutes sera assez considérable pour répondre aux besoins de la population future de la région métropolitaine de Toronto. (Metropolitan Toronto Planning Board, *A Planning Review and Appraisal of the William R. Allen Expressway and Rapid Transit Line*, février 1970, pp. 34, 35.) Le coût élevé de ces travaux, les contributions que le gouvernement provincial verse à l'aménagement d'artères et d'autoroutes, de même que la lenteur relative de tous ces travaux, posent un sérieux problème au gouvernement local et il en résulte une diminution de l'efficacité de ses services.

«Housing, Development and Services: The City's housing stock is also affected by the ever increasing population in Metropolitan Toronto. The trend to apartment buildings, demolition of low density houses and the conversion of single family houses to multi-family use is expected to continue, particularly in the City, if the rate of population growth is faster than the rate of construction of all types of dwelling units in Metropolitan Toronto. Such an intensification of conversions of single family dwellings would result in overcrowding of existing accommodation and concomitant deterioration of the municipal infrastructure.

«The shortage of low income housing and the curtailment of federal and provincial funds for renewal activities further complicates the housing situation. The conservation and maintenance of sound residential and non-residential buildings in a municipality is of major concern. However the inability to develop, finance, and implement an effective maintenance programme at a local level without recourse to Provincial and Federal Government assistance and approval, has meant that buildings in many areas, have not been maintained at a desirable standard. The lack of such a programme has two undesirable consequences. One, it results in a further deterioration of properties and a subsequent need for more drastic renewal treatment, which is much costlier. Two, it results in forcing many people with limited resources to sell without being able to buy and comparable home. Neither of these consequences are socially desirable and could be avoided through an effective maintenance programme. Such a programme appears more appropriately administered by government closest to the 'neighbourhood' level—the Municipality.

«In addition to the need for providing homes, jobs, transportation and utility services there is also need for providing a wide range of essential social services such as schools, hospitals, parks, day care centres and libraries. Few of these services can be initiated, or financed, without recourse to Provincial legislation and financing. Education is a particularly important element since it takes up a substantial part of a municipality's revenue. Although provincial grants towards paying the costs of education are increasing, the burden is still heavy on the local municipality.

«In respect to development and redevelopment, municipalities with competent leadership, technical and administrative personnel, should have more direct responsibility for these functions, especially when the Municipality has outlined its policies, in an approved 'Official Plan'. There is already indication that the Minister of Municipal Affairs for Ontario recognizes the feasibility of delegating certain of his powers in this respect to the Municipality of Metropolitan Toronto, upon the adoption of an 'Official Plan' for the Metropolitan Area approved by the Minister. Municipalities with Official Plans should be empowered to enact zoning by-laws without senior levels of government approval, provided said by-laws are in conformity with the Official Plan—and not subject to objections from property owners, residents and other public bodies, in which case the Ontario Municipal Board, for example, would act as an Appeal Board.

«Habitation, Développement et services: La quantité de logements dont dispose la ville risque de devenir insuffisante à cause de la croissance de la population de la région. On croit, surtout dans la ville, que la tendance à construire des maisons de rapport, à démolir les maisons sous-occupées et à convertir les maisons unifamiliales en maisons à logements multiples, se maintiendra si le taux de croissance de la population est plus élevé que le taux de construction de toutes sortes d'unités d'habitation dans la région métropolitaine. L'intensification de telles conversions en logements unifamiliaux produirait un encombrement des logements actuellement disponibles et il s'ensuivrait une détérioration de l'infrastructure municipale.

«La pénurie de logements à prix modiques et la diminution de l'aide fédérale et provinciale aux travaux de rénovation ne fait qu'empirer la situation de l'habitation. La conservation et l'entretien d'édifices domiciliaires et non domiciliaires est un problème urgent pour une municipalité. Cependant, l'impossibilité d'élaborer, de financer et d'appliquer un programme efficace d'entretien sans avoir recours à l'appui et à l'approbation du gouvernement provincial et fédéral, a eu comme effet que dans bien des secteurs, les édifices ont été entretenus d'une manière acceptable. L'absence d'un tel programme s'est fait sentir de deux manières. Il en est d'abord résulté une détérioration des immeubles et un besoin urgent de rénovation dont le coût ne pouvait être qu'élevé. Ensuite, beaucoup de personnes dont les ressources étaient limitées ont dû vendre leur propriété sans pouvoir en acheter une autre de valeur comparable. Ni l'une ni l'autre de ces conséquences ne sont désirables socialement parlant et on pourrait les éviter grâce à un programme efficace d'entretien. Un tel programme ne peut pas être convenablement appliqué que par le gouvernement qui se trouve sur les lieux mêmes, c'est-à-dire un gouvernement municipal.

«En plus de la nécessité de construire des maisons, de créer des emplois, d'aménager des services de transport et d'utilité publique, on aurait également besoin de toute une gamme de services sociaux essentiels comme des écoles, des hôpitaux, des parcs, des dispensaires et des bibliothèques. Un certain nombre de ces services peuvent être créés ou financés sans que la province soit obligée d'adopter une loi ou de fournir des fonds. L'éducation soulève notamment un problème de taille puisqu'une part importante des revenus des municipalités lui est consacrée. Bien que le gouvernement provincial verse des subventions de plus en plus élevées au titre de l'éducation, le fardeau du gouvernement local n'est pas moins important.

«Potential Sources of Revenues: It is no longer original to stress that the Municipalities must sooner or later obtain additional sources of revenues other than through property taxation. Failure to do so must inevitably lead to increased grants being sought from senior levels of government, which have a broader taxation base. In reviewing the possible sources of additional revenues within the urban areas the following seem appropriate for further study, notwithstanding their potential unpopularity:

Specific areas of taxation, such as extra taxes on gasoline or under-utilized land.

Levies for Social Services (parks, recreational facilities, schools, etc.) due to high density development, where such provision is not made within the development.

Benefits from increased value of land due to public investments such as subways, etc.

Profits from some municipal operations, such as automobile parking spaces or participating in development schemes, etc.

«Conclusion: Under the British North America Act, the provinces have been given exclusive powers to set up local municipalities. These municipalities have been given certain limited responsibilities in various provincial legislation. In smaller communities this procedure is probably adequate, however in major urban areas like Toronto and Montreal, the scale and complexity of development and the inadequacy of the available sources of revenue to meet the various demands has greatly hampered the activities of such areas.

«Major urban areas which have a competent leadership and technical and administrative personnel should be given increased responsibilities under the constitution so that they can deal more effectively with the urban problems of transportation, housing, planning and the like. In order to implement the necessary programmes these municipalities should be given wider powers of taxation and authority to borrow money.

«The municipalities which would qualify for greater authority to carry out matters of local importance could be outlined in the constitution. The constitutional

«Pour ce qui est du développement et de la rénovation, la municipalité qui dispose d'une direction compétente, d'un personnel technique et administratif suffisant, devrait être chargée directement de ces fonctions, notamment lorsque les objectifs de cette municipalité sont intégrés dans le Plan officiel. On s'attend également à ce que le ministre des Affaires municipales d'Ontario reconnaisse la possibilité de déléguer certains pouvoirs à la municipalité de la région métropolitaine de Toronto à la suite de l'adoption par le ministre d'un Plan officiel de développement de la région métropolitaine. Les municipalités ayant conçu de tels plans devraient être en mesure d'établir des règlements de zonage sans que les paliers supérieurs de gouvernement aient à intervenir pourvu que ces règlements soient conformes aux plans officiels et non être le jeu des objections des propriétaires, des résidents et d'organismes publics. Pour régler ces problèmes, la Commission municipale d'Ontario pourrait, par exemple, servir de commission d'appel.

Sources potentielles de revenu: C'est devenu un lieu commun de signaler que les municipalités doivent tôt ou tard obtenir des sources de revenu autres que ce qu'elles obtiennent par la taxe foncière. Si l'on ne trouve pas de solution, il faudra alors s'adresser aux paliers supérieurs de gouvernement pour obtenir des subventions plus élevées vu que ceux-ci ont un champ de taxation plus étendu. Si l'on examine les sources possibles de revenu supplémentaire dans les régions urbaines, la solution suivante pourrait être adoptée même si elle était impopulaire:

Des champs déterminés de taxation, comme les surtaxes sur l'essence ou les terrains sous-utilisés.

Des impôts pour les services sociaux (parcs, services récréatifs, écoles, etc.) en raison de l'expansion de nombreux secteurs, lorsque ces services ne sont pas prévus à l'intérieur même du projet de développement.

Des prestations provenant de la plus-value des terrains due aux investissements publics, comme le métro, etc.

Les bénéfices provenant de certains services municipaux comme la location de terrains de stationnement ou la participation à certains projets d'expansion, etc.

«Conclusion: En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les provinces ont le droit exclusif de créer des municipalités. Diverses lois provinciales ont donné certaines responsabilités à ces municipalités. Cette procédure est sans doute suffisante dans les petites localités tandis que dans les grandes villes comme Toronto et Montréal, l'étendue et la complexité du développement et l'insuffisance des sources de revenu ont nuit considérablement au développement de ces régions.

«Les zones urbaines importantes sont dirigées avec compétence et il faudrait que la Constitution accorde des attributions accrues au personnel technique et administratif pour lui permettre de faire face plus efficacement aux questions urbaines concernant le transport, l'habitation, la planification, etc. En vue de mettre à exécution les programmes nécessaires, les susdites municipalités devraient jouir de pouvoir d'imposition plus étendus et du droit de contracter des emprunts.

«Les caractéristiques générales des municipalités qui feraient droit à un mandat plus étendu pour les questions d'importance locale, pourraient figurer dans la Constitu-

changes should describe the powers that these municipalities may have and the sources of revenue they may utilize to carry out their local programmes. It should be possible for such municipalities to deal directly with either the Federal or Provincial Government so that programmes which would be greatly beneficial to the municipality are not unnecessarily delayed.

"Designated cities, metropolitan areas or future regional governments could well benefit from the introduction of new powers and political sources of revenue. Such urban areas are highly qualified to take on new responsibilities to deal with local problems.

"Recommendation of the Board, 328th meeting, 27 October, 1970, item 5(j): The Board unanimously adopted the following motions:

"1. That the Board approves the staff report as the Board's report to the Special Committee of City Council on the Status of Cities.

"2. That the Board recommends to City Council that Council invite the Minister of State for Urban Affairs to establish an office in the Toronto City Hall in order to increase communication between that Minister and the local municipal administrations, and that space in City Hall be made available for such an office."

Dr. Faludi addressed your Committee and discussed his Brief in detail.

Your Committee is of the opinion that a Brief should be prepared and recommends:

1. that the report from the City of Toronto Planning Board, dated November 13, 1970, be adopted by City Council and submitted to the Special Joint Committee of The Senate and The House of Commons when it holds its Hearings in Toronto on December 7 and December 8, 1970;

2. that the Briefs from Dr. Faludi and the East Toronto Chapter of the Association of Professional Engineers be forwarded to the Special Joint Committee of The Senate and The House of Commons as background information; and

3. that The Special Joint Committee of The Senate and The House of Commons be requested to consider the setting up of machinery to discuss and negotiate a new status for Cities, before their announcement with respect to their proposed new urban policy.

Your Committee recommends that it be permitted to continue its studies and if Council concurs in this request, advises that it intends to set up a citizens' advisory committee to participate in its discussions.

Your Committee advises that the Briefs from Dr. Faludi and the East Toronto Chapter of the Association of Professional Engineers, referred to above, have been forwarded to each Member of City Council.

Respectfully submitted,

REID SCOTT,
Chairman.

Committee Room,
Toronto, November 20, 1970.

tion. Les modifications constitutionnelles définiraient les pouvoirs de ces municipalités et les sources de revenu auxquelles elles pourraient recourir pour l'exécution des programmes locaux. Il faudrait que ces municipalités puissent traiter directement avec le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial afin que les programmes qui seraient grandement avantageux pour elles, ne soient pas indûment retardés.

«Les villes désignées, les régions métropolitaines ou les futurs gouvernements régionaux pourraient bien profiter de l'institution de pouvoirs nouveaux et de sources politiques de revenu. De telles zones urbaines sont hautement qualifiées pour assumer de nouvelles responsabilités en vue de résoudre les problèmes locaux.

«Recommandation de la Commission, 328^e séance, 27 octobre 1970, rubrique 5 (j): la Commission a adopté à l'unanimité les motions suivantes:

«1. La Commission approuve le rapport de l'équipe de travail et elle l'adopte en tant que rapport de la Commission adressé au Comité spécial du Conseil de ville sur le statut des villes.

«2. La Commission recommande au Conseil de ville d'inviter le ministre d'État pour les affaires urbaines à installer un bureau à l'Hôtel de ville de Toronto afin de resserrer les liens entre le ministre et les administrations locales des municipalités, et de mettre à sa disposition l'espace voulu pour installer ce bureau à l'Hôtel de ville.»

Le Docteur Faludi s'est adressé à votre Comité et a discuté en détail, son mémoire.

Votre Comité est d'avis qu'un mémoire devrait être préparé et il recommande:

1. Que le rapport de la Commission de planification de la ville de Toronto, daté du 13 novembre 1970, soit adopté par le Conseil de ville et soumis au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes lorsqu'il se réunira à Toronto les 7 et 8 décembre 1970;

2. Que les mémoires du Docteur Faludi et du chapitre de Toronto-Est de l'Association des ingénieurs professionnels soient adressés au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes à titre d'information de fond; et

3. Que le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes soit prié d'étudier l'installation d'un organisme qui discutera et négociera le nouveau statut des villes avant que le Comité ne publie ses propositions concernant la nouvelle politique urbaine.

Votre comité recommande qu'il lui soit permis de poursuivre les études qu'il a entreprises et, en cas d'accord du Conseil, informe qu'il a l'intention de constituer un comité consultatif de citoyens qui participeront à ces discussions.

Votre comité informe que les mémoires présentés par le Docteur Faludi et le chapitre de Toronto-Est de l'Association des ingénieurs professionnels, mentionnés ci-dessus, ont été adressés à chaque membre du Conseil de ville.

Respectueusement soumis,

Le président
Reid Scott.

Salle du Comité,
Toronto, le 20 novembre 1970.

APPENDIX "U"

Supporting Data to Statement by Dr. Albert Abel

(Successor to 91)

Parliament may make laws dealing with

1. The structure and functioning of the economy including but not limited to

(a) Money

(b) Credit institutions

(c) Transportation and communication facilities and services of substantial significance to more than one province

(d) Labor, capital and commodity transactions having substantial effects on their respective markets in more than one province

(e) Abuses of the natural environment having substantial consequences in more than one province.

2. External affairs including the enforcement of the provisions of treaties made under section...

3. The raising of money by any mode or system of taxation.

4. Subject to the provisions of this constitution, the organization and operations of the federal government.

5. Except as provided by section..., the public debt and property.

6. The government of areas within Canada lying outside the boundaries of any province including the National Capital Territory as defined in Schedule...

7. Defense against war or insurrection.

(Successor to 92)

Each provincial legislature may make laws operative within the province as to anything not assigned by section... to Parliament. This power extends but is not limited to laws dealing with

1. The constitution of the province.

2. Municipal and local authorities.

3. The raising of money by any mode or system of taxation.

4. Civil and criminal law and procedure without prejudice to the power of Parliament to provide for carrying out measures enacted in the exercise of powers given it by this constitution.

(New)

The power to make treaties is federal. It is coextensive in scope with the power of Parliament to legislate under section...

(New)

Federal laws are paramount except that as regards matters specified under paragraphs (c), (d) or (e) of subsection (1) of section..., if all relevant provinces have parallel provisions, the provincial law shall apply.

APPENDICE «U»

Données à l'appui de la déclaration de M. Albert Abel

(Succède À 91)

Le Parlement peut adopter des lois qui ont trait à ce qui suit:

1. La structure et le fonctionnement de l'économie ce qui comprend mais ne se limite pas à:

a) L'argent

b) Les établissements de crédit

c) Les services de transport et de communication et les services qui ont une grande importance pour plus d'une province

d) La main-d'oeuvre, et les mouvements de capitaux et de marchandises qui ont un impact important sur leurs marchés respectifs dans plus d'une province

e) Les dommages à l'environnement naturel qui ont des conséquences importantes dans plus d'une province.

2. Les Affaires extérieures, y compris l'application des dispositions des traités conclus en vertu de l'article...

3. L'obtention de fonds par tout moyen ou tout régime d'impôt.

4. Sous réserve de dispositions de la présente Constitution, l'organisation et les opérations du gouvernement fédéral.

5. Sauf ce qui est prévu à l'article..., la dette publique et la propriété.

6. Le gouvernement de régions au Canada qui se situent à l'extérieur des limites d'une province, y compris le territoire de la capitale nationale tel que défini dans l'annexe....

7. La défense en cas de guerre, ou d'insurrection.

(Succède à 92)

Chaque législature provinciale peut adopter des lois applicables dans la province, en ce qui concerne toute question qui n'est pas réservée, par l'article..., au Parlement. Cette autorité s'étend mais n'est pas limitée aux lois qui ont trait à:

1. La constitution de la province.

2. Les autorités municipales et locales.

3. L'obtention de fonds par tout moyen ou régime d'impôt.

4. Le droit criminel et le droit civil et la procédure, sans préjudice de l'autorité du Parlement afin de mettre en application les mesures décrétées dans l'exercice des pouvoirs conférés par la Constitution.

(Nouveau)

Le pouvoir de conclure des traités est un pouvoir fédéral. Il a la même portée que le pouvoir du Parlement qui lui permet de légiférer en vertu de l'article...

(Nouveau)

Les lois fédérales sont prioritaires sauf en ce qui a trait aux questions mentionnées aux alinéas c), d), au e) ou au paragraphe (1) de l'article..., si toutes les provinces intéressées comptent des dispositions parallèles, la loi provinciale s'applique.

(In the successor to the present section 91)

The raising of Money by any Mode or System of Taxation Subject to section..., the Public Debt and Property

(In the successor to the present section 92)

The raising of Money by any Mode or System of Taxation in the Province (New Section-XXX) Federal moneys may be used for carrying out laws in relation to the powers granted to or recognized in the federal government by this Constitution and otherwise only as directed by the Canadian Equalization Council except with the unanimous concurrence of the Provinces.

THE CANADIAN EQUALIZATION FUND

(a) There shall be a Canadian Equalization Fund administered by the Canadian Equalization Council.

(b) The fund shall consist of all federal revenues whether derived from taxation or otherwise which are in excess of expenditures in execution of federal purposes under Section XXX and of any reserve provision therefor which the Council may from time to time direct.

(c) There shall be a Canadian Equalization Council of one member designated by each Province and one federal member. The members shall have such qualifications and be chosen in such manner and for such term as the law of the jurisdiction designating him shall provide.

(d) The Council is an independent constitutional organ which and each member of which shall not act under or for any particular government.

(e) The Council shall at least annually requisition for and the federal treasury transfer pursuant to requisition to the Fund funds which are excess within the terms of Section b.

(f) The Council shall at least annually allocate the Fund among the Provinces to the end that the resources of each may be such that it can provide government services at a level worthy of Canadian life and shall cause to be paid to the general revenue funds of the Provinces without condition the amounts as so allocated.

(g) The cost of operation of the Council shall be paid from the Fund whose accounts shall be federally audited.

(Succède au présent article 91)

L'obtention de fonds par tout moyen ou régime d'impôt sous réserve de l'article..., la dette publique et la propriété.

(Succède au présent article 92)

L'obtention de fonds par tout moyen ou régime d'impôt dans la province (nouvel article—XXX). Les fonds du gouvernement fédéral peuvent servir pour la mise en vigueur des lois qui ont trait aux pouvoirs accordés ou reconnus au gouvernement fédéral par la présente Constitution, et par ailleurs, tel que l'ordonne le Conseil canadien de péréquation, sauf s'il y a consentement unanime des provinces.

FONDS CANADIEN DE PÉRÉQUATION

a) On devra créer un Fonds canadien de péréquation administré par le Conseil canadien de péréquation.

b) Ce fonds comprendra tous les revenus fédéraux provenant de l'impôt ou autrement et excédant les dépenses courues dans l'exécution des objectifs du gouvernement fédéral en vertu de l'article XXX et de toute clause de réserves que le Conseil peut à l'occasion ordonner.

c) On devra créer un Conseil canadien de péréquation qui comprendra un membre désigné par chaque province et un membre du gouvernement fédéral. Pour ce qui est de la qualification, du choix et de la durée du mandat, les membres seront désignés à ces fins par l'autorité compétente.

d) Le Conseil est un organe constitutionnel indépendant qui, en totalité ou par chacun de ces membres, ne peut agir sous un gouvernement ou pour un gouvernement particulier.

e) Le conseil devra au moins tous les ans demander, au Trésor fédéral les fonds qui sont en excédent, au terme de l'article B et ce dernier devra les transférer à la suite de la demande.

f) Le Conseil devra au moins tous les ans répartir le fonds entre les provinces afin que les ressources de chacune soient telles qu'elle puisse fournir des services gouvernementaux à un niveau digne des Canadiens, et permettre le paiement au fonds de revenu général des provinces, sans conditions, des montants qui sont ainsi alloués.

g) Les frais de fonctionnement du Conseil seront payés par le fonds, et les comptes seront vérifiés par les soins du gouvernement fédéral.

BINDING SECT. NOV 22 1973

Govern.
Publications

